

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – ENAP
DIRETORIA DE FORMAÇÃO PROFISSIONAL
COORDENAÇÃO-GERAL DE ESPECIALIZAÇÃO
ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA – 8ª EDIÇÃO
ALUNO: Haroldo Pereira Fernandes Filho
ORIENTADOR: José Luiz Pagnussat

MONOGRAFIA FINAL DO CURSO DE
ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA – 8ª
EDIÇÃO

OUTUBRO DE 2013

**A evolução do repasse dos recursos do Fundo
Constitucional do Distrito Federal (FCDF) – reflexos
e rebatimentos na gestão da educação**

Haroldo Pereira Fernandes Filho
2013

RESUMO

Esta monografia trata do financiamento da educação básica e pública do Distrito Federal via Fundo Constitucional do Distrito Federal – FCDF. O objetivo é avaliar a contribuição do FCDF para a oferta e a qualidade do serviço público de educação no Distrito Federal, a partir de uma análise descritiva da evolução desses recursos desde a sua regulamentação no ano de 2002. O FCDF transfere todo ano à capital do Brasil um montante de recurso que representa historicamente mais de 50% de toda a receita ordinária do DF, em função deste sediar a capital política e administrativa do país. A partir de um painel descritivo da evolução dos recursos pagos do FCDF, esta pesquisa analisou o rebatimento desse montante no setor público da educação básica oferecida pelo Governo do Distrito Federal. A hipótese guia é que esse volume de recursos extras do FCDF transferidos ao DF não garante a boa prestação do serviço público de educação na capital do país. A monografia sistematizou dados do Censo Escolar da Educação Básica e do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB. Assim, a partir de uma análise comparada dos dados da educação do DF com outros Estados da Federação, esta pesquisa objetiva aferir se esta unidade da Federação conta com uma educação pública à altura do volume de recursos que recebe.

Palavras-chave: Fundo Constitucional do Distrito Federal. Educação pública.

ABSTRACT

This monograph deals with the financing of basic public education and the Federal District via Constitutional Fund of the Federal District - FCDF. The objective is to evaluate the contribution of FCDF for the provision and quality of public education service in the Federal District - DF, from a descriptive analysis of the evolution of these features since their regulation in 2002. The FCDF transfers every year the capital of Brazil an amount of resource that is historically more than 50 % of the ordinary income of the DF in this function host the political and administrative capital of the country. From a descriptive panel the evolution of paid features FCDF, this research analyzed the folding of this amount in the public sector of basic education offered by the Government of the Federal District. The hypothesis is that this guide volume of extra features FCDF transferred to DF does not guarantee good performance of the education service in the capital. The monograph systematized data from the School Census of Basic Education and the Index of Basic Education Development - IDEB. Thus, from a comparative analysis of education data from the DF with other States of the Federation, this research aims to assess whether this unit of the Federation has a public education up to the amount of resources it receives.

Keywords: Federal District Constitutional Fund. Public education.

LISTA DE SIGLAS

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade

CNE – Conselho Nacional de Educação

CNM – Confederação Nacional dos Municípios

DF – Distrito Federal

EC – Emenda Constitucional

EF – Ensino Fundamental

EM – Ensino Médio

FCDF - Fundo Constitucional do Distrito Federal

FPE – Fundo de Participação dos Estados

GDF - Governo do Distrito Federal

GND – Grupo de Natureza de Despesa

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa Anísio Teixeira

INPC – Índice Nacional de Preço ao Consumidor

LDB – Lei de Diretrizes e Bases

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA – Lei Orçamentária Anual

MDE – Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

MEC – Ministério da Educação

MPDFT – Ministério Público do Distrito Federal e Territórios

MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

OGU – Orçamento Geral da União

PASEP - Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público

PIB – Produto Interno Bruto

PL – Projeto de Lei

PPA – Plano Plurianual

SIAF - Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal

SIGA – Sistema de Informação sobre Orçamento Público do Senado Federal

SIOP - Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento

SINPRO/DF – Sindicato dos Professores do Distrito Federal

TCDF – Tribunal de Contas do Distrito Federal

UF – Unidade da Federação

UO – Unidade Orçamentária

UnB – Universidade de Brasília

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1

Participação no PIB Brasileiro, por Unidade da Federação – 2010. 22

Gráfico 2

Salário médio por UF, em R\$ - Educação básica com nível superior completo ou incompleto na rede estadual. 54

Gráfico 3

IDEB observado – anos iniciais do Ensino Fundamental. 56

Gráfico 4

IDEB observado – anos finais do Ensino Fundamental. 57

Gráfico 5

IDEB observado – 3ª série do Ensino Médio. 58

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Relação entre a receita do Governo do Distrito Federal e o recurso do Fundo Constitucional do DF.	12
Tabela 2 - Variação Anual dos Recursos do Fundo Constitucional do Distrito Federal.	15
Tabela 3 - Recursos pagos do Fundo Constitucional do Distrito Federal por Grupo de Natureza de Despesa (GND) – 2012.	17
Tabela 4 - Fundo Constitucional do DF, por ação – 2004.	36
Tabela 5 - Fundo Constitucional do DF, por ação – 2004 a 2007.	37
Tabela 6 - Fundo Constitucional do DF, por ação – 2008.	38
Tabela 7 - Fundo Constitucional do DF, por ação – 2008 a 2012.	39
Tabela 8 - Fundo Constitucional do DF, por Grupo de Natureza de Despesa 2004 a 2012.	43
Tabela 9 - FCDF, por Grupo de Natureza de Despesa 2013.	45
Tabela 10 - Número de Funções Docentes na Educação Básica por escolaridade, segundo unidade da federação – 2011.	49
Tabela 11 - Número de Funções Docentes na Educação Básica com formação superior, com licenciatura, segundo unidade da federação – 2011.	50
Tabela 12 - Número de Funções Docentes na Educação Básica por quantidade de estabelecimentos em que lecionam, segundo unidade da federação – 2011.	51
Tabela 13 - Número de Funções Docentes na Educação Básica por quantidade de turnos em que lecionam, segundo unidade da federação – 2011.	52
Tabela 14 - Número de Funções Docentes na Educação Básica por dependência administrativa, segundo unidade da federação – 2011.	53

SUMÁRIO

1 – INTRODUÇÃO	10
1.1 – O Fundo Constitucional do Distrito Federal e sua trajetória	11
1.2 – A dependência do DF e de seus servidores ao FCDF: O porquê de estudar isso e com que objetivo	16
1.3 – Preâmbulo metodológico – como foi fazer esse caminho?	19
1.4 – Hipótese principal	23
2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA E O ACÚMULO DO DEBATE ACERCA DO FCDF	25
2.1 – Os pormenores da filiação teórica desta pesquisa	25
2.2 – O debate que envolve o FCDF – privilégio com chapéu alheio ou resultado da emancipação política da capital?	27
3 – O FUNDO CONSTITUCIONAL DO DF EM NÚMEROS	34
4 – E A EDUCAÇÃO DO DF, A QUANTAS ANDA?	46
4.1 – Dimensão corporativa da qualidade da educação	48
4.2 – Dimensão pública da qualidade da educação	55
5 – CONCLUSÃO: POR QUE A EDUCAÇÃO DO DISTRITO FEDERAL É BOA PARA DENTRO E OSCILANTE PARA FORA?	59
6 – REFERENCIAL BIBLIOGRÁFICO	61

1- INTRODUÇÃO

A presente monografia estuda o Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF) previsto na Constituição Federal de 1988 e regulamentado, em 2002, por meio da Lei Federal nº 10.633, de 27 de Dezembro. Como sugerido pelo título deste trabalho, o interesse em estudar esse Fundo se dá a partir de suas contribuições para o setor da educação pública do Distrito Federal, especialmente porque parte substantiva de seu financiamento dele advém.

Como explicitado mais à frente, os recursos desse Fundo financiam a segurança pública do DF e ajudam na manutenção dos seus serviços públicos de educação e saúde. Esse estudo pretende avaliar a contribuição do FCDF para a oferta e a qualidade do serviço público de educação no Distrito Federal, a partir de uma análise descritiva da evolução desses recursos desde a regulamentação do FCDF em 2002.

Para cumprir tal intento, aqui foi descrito parte da controvérsia em relação ao Fundo e a atual necessidade de sua existência. Esse debate inclui os defensores do FCDF sob o argumento central de que o DF não pode tributar os órgãos públicos sediados em Brasília e tampouco as representações diplomáticas – o que impacta sobremaneira na sua capacidade de arrecadação - e em razão do custo adicional para o GDF, provocado por esses órgãos e instituições, representado pela oferta de segurança pública e outros serviços necessários para atender de forma adequada a sede dos poderes da República. O FCDF, então, seria uma compensação à capital do país. Por outro lado, essa controvérsia também inclui os críticos do Fundo Constitucional sob o argumento básico de que este Fundo é um privilégio do DF, que termina por provocar grave desequilíbrio no federalismo fiscal brasileiro. Argumentam que a preocupação original de o DF não poder contar com um sistema de arrecadação pleno não mais persiste hoje em dia, já que o atual potencial de arrecadação tributária do DF é um dos maiores do Brasil, em função de sua elevada renda per capita. Nessa ótica, o FCDF aprofundaria as desigualdades entre os entes da Federação.

A partir desse quadro prévio, que permitirá a contextualização adequada desse debate, a pesquisa empírica desta monografia reuniu um conjunto de informações relativo, primeiro, à trajetória de crescimento dos recursos do FCDF

desde a sua regulamentação em 2002 e, em um segundo momento, nas informações referentes à atual situação da educação pública do DF. No caso específico das informações referentes à educação, foi necessário definir critérios que pudessem refletir alguma espécie de evolução da qualidade desse setor no DF ao longo daquele período, que se inicia com a regulamentação do FCDF em lei.

A contribuição desta monografia, portanto, se encontra nas respostas encontradas às perguntas realizadas pela principal hipótese guia desta pesquisa. O montante de recursos advindos do FCDF não concede à população do DF uma educação à altura daquele volumoso repasse de recursos. Essa é a hipótese motivadora desta pesquisa. Será que o fato do DF ser o único ente da federação a receber recursos desse fundo o colocaria em uma posição privilegiada no quesito educação pública? E a remuneração de seus servidores? Corresponde ao montante de recursos aplicado na educação pública do DF? Essas são as questões centrais que guiaram a investigação ora proposta por essa monografia: a relação entre a evolução dos recursos do FCDF e o impacto na educação pública do DF por eles financiada.

1.1 – O Fundo Constitucional do Distrito Federal e sua trajetória

Em decorrência do fato de Brasília ser a capital da República, o texto da Constituição brasileira de 1988 inscreveu na norma jurídica uma sistemática que, de fato, já acompanha a cidade desde os tempos de sua fundação: o repasse de recursos do Governo Federal para a manutenção dos serviços públicos da capital. O inciso XIV do artigo 21 da Carta Magna brasileira, ao dispor sobre as competências da União, inseriu a seguinte redação na Lei maior do país: *“Organizar e manter a polícia civil, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, bem como prestar assistência financeira ao Distrito Federal para a execução de serviços públicos, por meio de fundo próprio”*.

A prática política de repasse de recursos financeiros sempre esteve presente na breve história da capital brasileira, quando não raro, os administradores da cidade se dirigiam ao Palácio do Planalto para negociar e garantir o repasse dos recursos necessários para manter a máquina pública de Brasília. Em que pese a

inscrição dessa norma legal constar na Constituição brasileira desde a sua promulgação, em 1988, o fundo próprio a que se refere o inciso acima citado só foi criado e regulamentado no ano de 2002, quando da edição da Lei Federal nº 10.633.

Essa lei criou o Fundo Constitucional do Distrito Federal - FCDF e estabeleceu a regularidade de seu repasse e o índice pelo qual ele seria anualmente reajustado. De fato, desde a edição desta Lei Federal, o DF conta com uma fonte de financiamento que, ao longo dos anos, vem representando um aporte extra de recursos na ordem de mais de 60% de toda a sua receita ordinária, chegando a atingir a casa dos 70% no ano de 2012.

Isso significa, na prática, que hoje o Distrito Federal tem no Fundo Constitucional uma fonte de receita absolutamente imprescindível para a manutenção da estrutura de sua máquina pública, especialmente nas suas áreas de segurança, saúde e educação públicas. A Tabela 1 abaixo evidencia a participação do FCDF no total das receitas ordinárias que o DF dispõe, deixando claro que o incremento do Fundo Constitucional ao Orçamento do DF é, de fato, muito expressivo.

TABELA 1
Relação entre a receita do Governo do Distrito Federal e o recurso do Fundo Constitucional do DF

Ano	Receita total (receitas correntes e receitas de capital) inscrita na Lei Orçamentária Anual	Recurso do Fundo Constitucional do DF (FCDF)	Incremento percentual do FCDF no Orçamento do DF
2004	R\$ 5.999.974.209,00	R\$ 3.755.715.900,00	62,6%
2005	R\$ 7.154.441.348,00	R\$ 4.448.859.076,00	62,2%
2006	R\$ 7.618.852.074,00	R\$ 5.257.655.452,00	69,0%
2007	R\$ 9.115.036.178,00	R\$ 6.001.414.136,00	65,8%
2008	R\$ 9.362.489.545,00	R\$ 6.536.712.831,00	69,8%
2009	R\$ 11.534.517.888,00	R\$ 7.604.508.082,00	65,9%
2010	R\$ 11.621.363.674,00	R\$ 7.685.578.890,00	66,1%
2011	R\$ 13.379.963.261,00	R\$ 8.748.494.450,00	65,4%
2012	R\$ 14.051.366.837,00	R\$ 9.967.887.188,00	70,9%
2013	R\$ 15.928.315.830,00	R\$ 10.694.546.164,00	67,1%

Fonte: Leis Orçamentárias Anuais do DF e SIGA/Brasil.

Fica evidente, portanto, o incremento extraordinário de recurso orçamentário que o Fundo Constitucional representa ao Governo do Distrito Federal. Por meio daquele instrumento normativo que o regulamentou, a finalidade de todo esse montante de recursos do FCDF sempre foi, explicitamente, “*prover os recursos necessários à manutenção da Polícia Civil, da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros, bem como assistência financeira para a execução dos serviços públicos de saúde e educação do Distrito Federal*” (art.1º da Lei Federal nº 10.633/02).

Cumprir destacar que o espírito que o legislador pretendeu imprimir na redação da Lei foi o de, expressamente, resguardar integralmente a área de segurança pública do DF (“*prover os recursos necessários à manutenção*”), ao passo que a saúde e educação públicas receberam um tratamento mais parcimonioso (“*assistência financeira*”). Esse é um detalhe importante porque aqueles recursos do FCDF sempre pagaram integralmente a área da segurança pública do DF (Polícia Militar, Polícia Civil e Corpo de Bombeiros), enquanto que, tanto a saúde quanto a educação públicas do DF, são financiadas somente em parte com esses recursos, recebendo complementação importante dos recursos ordinários do próprio GDF.

Toda a parte que cabe aos investimentos, ao custeio da máquina e, principalmente, ao pagamento de salários de todos os servidores da segurança pública do DF, ativos, inativos e pensionistas, são custeados pelo FCDF. As próprias negociações salariais e sindicais das categorias que abrangem tanto os policiais e bombeiros militares quanto os policiais civis do Distrito Federal, quando da oportunidade em que se dão as tratativas de reajustes salariais, são capitaneadas pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG do Governo Federal. Apesar da subordinação funcional e, no caso da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar do DF, subordinação hierárquica ao Governador do Distrito Federal.

É neste sentido que o Governo do Distrito Federal é marcado por uma importante particularidade frente às outras realidades do serviço público brasileiro, tanto os estaduais quanto os municipais. Essa particularidade remete exatamente a

esse custeio financeiro realizado por outro ente federativo – no caso a União -, por meio do pagamento de salários, de expressivos segmentos de sua máquina pública.

O texto daquela lei, sancionada ao final do ano de 2002, já previa um montante a ser repassado ao DF para o ano de 2003, que deve, muito provavelmente, ter sido estabelecido a partir do histórico e da necessidade da capital: para aquele ano, o repasse de recursos do FCDF, que estava então sendo instituído e regulamentado, seria de 2 bilhões e 900 milhões de reais. A lei estabeleceu também que a correção anual desse valor seria baseada na variação da Receita Corrente Líquida da União, de modo que, a partir de então, o Distrito Federal pudesse dispor de uma previsibilidade mínima para o volume de recursos do qual teria à sua disposição no ano-exercício subsequente.

Outro importante detalhe em todo esse cenário é que a sua execução orçamentária, desde sua criação, vem sendo feita no âmbito federal. Esses recursos são mantidos na Conta Única do Tesouro Nacional até a sua transferência mensal ao Distrito Federal. Apesar da baixa autonomia que essa sistemática de repasse representa, o GDF tem benefícios com essa prática, tais como a não dedução de 1% devido ao PASEP e a sua não contabilização nos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal como despesa com pessoal por parte do Governo local.

Aqui cabe esclarecer que, em que pese o Fundo Constitucional ser elaborado no âmbito do Governo Federal, a sistemática que o Ministério do Planejamento adota em elaborar tal peça orçamentária é acolher a sugestão enviada pela Secretaria de Fazenda do GDF, por meio de sua Subsecretaria do Tesouro. Essa unidade do Governo do DF é a responsável por sugerir a discriminação e a destinação dos recursos do FCDF para as três áreas (segurança pública, saúde e educação) ao Ministério do Planejamento que, por fim e via de regra, a chancela e ratifica.

Como já foi demonstrado na Tabela 1 acima, o montante de recursos do FCDF chegou a representar no ano de 2012 um aporte extra de mais de 70% da estimativa de todas as receitas do GDF: enquanto todas as receitas do GDF foram estimadas, na Lei Orçamentária Anual de 2012, em montante superior a 14 bilhões de reais, o aporte orçamentário advindo do Fundo Constitucional, para o ano de

2012, tinha como previsão quase 10 bilhões de reais¹. E esse comportamento se reproduz ao longo de todos esses anos aqui analisados: o aporte adicional que o recurso do FCDF representa desde 2003 aos cofres do GDF é, de fato, extraordinário.

Já quando se analisa os recursos repassados pelo FCDF, em seu conjunto, ao longo desses últimos 10 anos (2003 a 2012), como se pode verificar na Tabela 2 abaixo, o percentual acumulado de crescimento alcançou nesse período a magnitude de 196,31%, patamar muito superior à inflação do período, que atingiu o índice de 76,91% auferido pelo INPC/IBGE. O montante acumulado foi superior a 63 bilhões de reais transferidos ao Distrito Federal nesses dez anos de existência do FCDF regulamentado em Lei Federal.

TABELA 2
Variação Anual dos Recursos do Fundo Constitucional do Distrito Federal

Ano	Valor (R\$)	Δ%
2003	R\$ 3.364.040.212,00	-
2004	R\$ 3.755.715.900,00	11,64%
2005	R\$ 4.448.859.076,00	18,46%
2006	R\$ 5.257.655.452,00	18,18%
2007	R\$ 6.001.414.136,00	14,15%
2008	R\$ 6.536.712.831,00	8,92%
2009*	R\$ 7.604.508.082,00	15,31%
2010	R\$ 7.685.578.890,00	1,06%
2011	R\$ 8.748.494.450,00	13,83%
2012**	R\$ 9.967.887.188,00	13,94%
2003 – 2012	R\$ 63.370.866.217,00	196,31%
INPC/IBGE de janeiro de 2003 a dezembro de 2012		76,91%

* o valor do ano de 2009 já está com o recálculo realizado pelo Tesouro Nacional, que diminuiu do montante original do FCDF o valor de 238 milhões e 400 mil reais, em função da não dedução do FUNDEB neste ano.

** valor constante na LOA federal de 2012.

Fonte: SIGA/Brasil e IBGE.

Aqui cumpre fazer uma importante ressalva: o critério de correção anual do Fundo Constitucional do DF foi definido, como já dito anteriormente, no próprio texto da Lei Federal nº 10.633/02. Essa lei foi publicada no Diário Oficial da União no dia

¹ Lei Distrital nº 4.744, de 29 de dezembro de 2011 e Lei Orçamentária Anual da União (SIGA/Senado Federal).

27 de dezembro de 2002, portanto, no apagar das luzes do governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso. Dali a 5 dias, seria dada a posse ao presidente já eleito Luis Inácio Lula da Silva.

A Receita Corrente Líquida da União, critério estabelecido como parâmetro de aferição para a correção do FCDF, está vinculada às próprias taxas de crescimento do país, que andavam, àquela época, não muito animadoras. O Brasil vivia um longo período de baixo crescimento econômico e, por este motivo, vincular a correção de um fundo de natureza contábil, como é o FCDF, não parecia em nada ameaçar as contas públicas nacionais.

Aconteceu que, a partir especialmente do ano de 2004, o mundo inteiro presenciou, e o Brasil também não ficou de fora disso, um crescimento econômico mais expressivo, com taxas muito mais robustas do que aquelas apresentadas no período que vinha desde toda a década de 90 e começo dos anos 2000. Esse movimento só foi temporariamente interrompido aqui no Brasil com a crise econômica mundial de 2008/2009. Paralelo a isso, ainda teve o fato de que o governo brasileiro adotou a partir de então uma política de ampliação da carga tributária, que igualmente favoreceu o crescimento do Fundo. Então, essa tendência de crescimento econômico mais robusto em relação especialmente à década de 90, juntamente com certa avidez arrecadatária dos governos brasileiros, tiveram rebatimento na correção anual do próprio Fundo Constitucional, o que explica, em parte, aquele crescimento muito superior à inflação do período.

Esse episódio não previsto na definição do seu critério de correção que, diga-se de passagem, representou um fator muito favorável ao Distrito Federal, terminou por transformar o Fundo Constitucional, desde que foi instituído, em um poderoso e grande facilitador na gestão da máquina pública do Governo do DF e, ao que tudo parece indicar, dele não se pretende mais abrir mão.

1.2 – A dependência do DF e de seus servidores ao FCDF: o porquê de estudar isso e com que objetivo

A ideia desta pesquisa se justificou, em grande medida, pelo diagnóstico traçado a partir da necessidade imperiosa que o Governo do Distrito Federal tem em contar com esse montante de recursos que, no ano de 2012, no exemplo já citado,

representou aos cofres do governo local um incremento de mais de 70% de toda a sua receita ordinária prevista para aquele mesmo ano.

Não há mais como pensar na segurança pública do Distrito Federal – e também na sua educação e saúde públicas – sem o repasse do FCDF feito pela União a este ente federativo. O que mais chama a atenção, no entanto, é que esse montante de recurso é destinado, quase que na sua integralidade, para a rubrica orçamentária de pagamento de pessoal, relegando a uma importância menor os recursos destinados ao investimento (dinheiro que tem íntima ligação com o aumento da qualidade e da ampliação do serviço público ofertado) e aquele referente a outras despesas correntes (que se vincula basicamente ao custeio da máquina pública que há por trás do serviço oferecido à sociedade).

Em 2012, por exemplo, exatos 92,9% do total de recursos do Fundo Constitucional foram destinados para pagamento de pessoal. Somente 1,1% do total de recursos do FCDF foram para a rubrica “investimento”, que só contemplou as áreas da segurança pública (Polícia Civil, Polícia Militar e Corpo de Bombeiros do Distrito Federal). O restante (6%) está inserido no Grupo de Natureza de Despesa 3, que se refere a Outras Despesas Correntes. Essa informação pode ser visualizada na Tabela 03 logo abaixo.

TABELA 3
Recursos pagos do Fundo Constitucional do Distrito Federal por
Grupo de Natureza de Despesa (GND) - 2012

GND	VALOR PAGO	%
INVESTIMENTOS	108.187.718,89	1,1%
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	568.565.512,12	6,0%
PESSOAL	8.799.206.442,72	92,9%
TOTAL	9.475.959.673,73	

Fonte: Siga/Brasil.

Essa discrepância na distribuição dos recursos do Fundo – que são enormemente concentrados e voltados exclusivamente para pagamento de pessoal – foi o grande motivador para essa pesquisa. A intenção foi explorar esse universo de modo que fosse possível descrever a evolução desse recurso orçamentário ao longo dos anos, sua destinação e aplicação no setor específico da educação pública

do DF. Aqui não se pretendeu avaliar o que e quanto foi aplicado nas áreas da segurança e saúde, ao menos quando foi imprescindível e necessária a comparação entre as áreas. O foco foi o setor da educação pública do DF, beneficiário, com expressiva dotação orçamentária, dos recursos advindos do FCDF.

E cumpre um esclarecimento maior sobre algo já indicado anteriormente: a educação pública do Distrito Federal é somente em parte financiada com recursos do Fundo Constitucional. Quase metade dos recursos para lá destinados (o que aqui compreende o pagamento de todo o seu pessoal administrativo e do magistério, ativos, inativos e pensionistas, custeio da máquina e investimentos realizados) é oriundo de recursos do próprio Governo local, através de seu orçamento ordinário advindo de sua estrutura tributária.

Nesta pesquisa, no entanto, foi focado somente aquele recurso transferido ao Distrito Federal para sua educação pública por meio do Fundo Constitucional. A parte que cabe ao Tesouro local não foi analisada em função do objetivo traçado para esta monografia, que se refere à evolução dos recursos do FCDF e a realidade da educação pública do DF.

Para tal intento, essa pesquisa se balizou, em grande medida, pelas áreas afins e conexas ao orçamento e às finanças públicas. A gestão desses recursos orçamentários na definição das políticas públicas assumidas pelo setor da educação e o seu rebatimento nas carreiras públicas dos servidores lá inseridos foram, por fim, a grande área de interesse dessa pesquisa.

A questão orçamentária, no entanto, assumiu um papel de instrumental de pesquisa, tendo como pano de fundo a preocupação principal de traçar um cenário descritivo da evolução desses recursos, sua distribuição e destinação, e, por fim, o rebatimento no setor da educação e nas carreiras públicas afetadas.

Isso implicou no percurso de grandes objetivos, que se relacionaram entre si e também se responderam mutuamente, de modo que, ao final, no cumprimento de cada um desses objetivos, foi possível aferir o que aqui se propôs como principal hipótese deste trabalho, que será mais bem explicitada um pouco mais à frente. Foi necessário, então, traçar o percurso tático dessa investigação, discriminando o que se pretendia cumprir:

- Descrever a evolução dos recursos repassados do Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF) ao setor da educação no DF, desde o ano de 2003, quando foi regulamentado;
- Discriminar o montante de recursos do FCDF à educação (área de aplicação) e o quantitativo destinado, por rubrica orçamentária, para pagamento de pessoal, investimentos e outras despesas correntes (Grupo de Natureza de Despesa);
- Formatar um painel histórico do período com os índices apurados no DF pelo IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica) frente à evolução no repasse daqueles recursos investidos na educação do DF;
- Sistematizar as informações relativas às condições de ensino presentes no Censo Escolar e de remuneração dos profissionais envolvidos na educação básica pública do Distrito Federal.

1.3 – Preâmbulo metodológico – como foi fazer esse caminho?

O levantamento dos dados da execução orçamentária do Fundo Constitucional do DF foi a grande faceta empírica desse trabalho e pretendeu, da mesma forma, ser a sua grande força. Nesse sentido, foi uma pesquisa empírica baseada na descrição e evolução dos dados orçamentários referentes àquela Unidade Orçamentária (FCDF) e o seu rebatimento na gestão do setor da educação básica pública do DF, destinatário e beneficiário daqueles recursos.

Diante disso, em um primeiro momento, a evolução dos dados orçamentários do FCDF ao longo daqueles anos (2003 – 2013) foi captada especialmente no SIGA – Sistema de Informações Orçamentárias do Senado Federal. O SIGA reúne várias bases de dados, como o SIAF – Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal e SIOP – Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento.

Como o Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF) é uma unidade orçamentária constante do Orçamento Público Federal, é justamente em bases de dados de orçamento do Governo Federal que será possível localizar todas as suas

despesas. O GDF sequer mexe nesse recurso, que lá chega já em forma de pagamento de salários – ao menos, em sua parte expressiva.

No sistema SIGA, foi possível discriminar, do montante global do FCDF, o que vai ou o que foi para a educação, saúde e segurança pública. Foi possível também discriminar a despesa do FCDF por Grupo de Natureza de Despesa (GND), quais sejam, 'Despesa com Pessoal', 'Investimento' ou 'Outras Despesas Correntes'.

A partir desse conjunto de informações, classificadas por área de aplicação dos recursos e por Grupo de Natureza de Despesa, foi possível traçar uma painel descritivo da evolução desses recursos na área da educação no Distrito Federal ao longo desses últimos dez anos. Isso abrangeu o período completo da existência do FCDF, que foi criado por lei federal no ano de 2002, com aplicação e definição do aporte de recursos a partir do ano de 2003.

Aqui cumpre esclarecer uma importante questão de método que apareceu ao longo da coleta de dados propriamente dita: como já explicitado, a lei que instituiu e criou o FCDF foi sancionada ao final do ano de 2002 já com a Lei Orçamentária Anual de 2003 encaminhada para ser aprovada pelo Congresso Nacional. Diante disso, não houve tempo hábil para se criar o código específico da unidade orçamentária do FCDF dentro do Orçamento, de modo que fosse possível identificar o percurso desse recurso.

Dessa forma, a unidade orçamentária do Fundo Constitucional somente foi viabilizada para o ano subsequente, no Orçamento do ano de 2004. Isso teve, para esta pesquisa, implicação importante na fase de coleta de dados dos recursos do FCDF, já que o ano de 2003 se transformou em uma lacuna para os critérios aqui adotados, quais sejam: a parametrização dos recursos do FCDF por área de aplicação e por Grupo de Natureza de Despesa.

De todo modo, a construção de uma espécie de inventário com todas as informações possíveis e passíveis de serem coletadas, por si só, não atingiriam o objetivo proposto por esta pesquisa. Essas informações são tão somente um importante instrumental nessa pesquisa.

A qualificação do conjunto dessa informação é que permitiu testar a nossa hipótese, já indicada anteriormente e que será colocada de forma mais clara logo à frente. E aqui entrou o segundo momento da nossa pesquisa: a construção de um conjunto de indicadores que permitisse confrontar o montante de recurso destinado à educação pública do Distrito Federal com a qualidade oferecida por este serviço público.

O principal indicador desta pesquisa foi o IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica. Criado em 2007 para aferir a qualidade da educação nas escolas brasileiras, ele é calculado com base no desempenho dos estudantes em determinadas provas. Ou seja, a qualidade da educação pelo IDEB é aferida, basicamente, pelo nível de aprendizagem do estudante.

Como o IDEB foi criado somente em 2007 e disponibiliza um conjunto de dados a partir do ano de 2005, além do fato de ele ser bianual, exigiu que essa pesquisa encontrasse novos indicadores que pudessem, de alguma maneira, aferir a qualidade da educação no DF. Só assim seria possível verificar qual a convergência entre o montante de recursos aplicados na educação pública do DF – beneficiária de volumosos recursos do FCDF – e a qualidade ofertada por este serviço público.

Nesse sentido, outro indicador importante que não pôde ser negligenciado nessa pesquisa – especialmente porque parte expressiva e majoritária dos recursos do FCDF é destinada para pagamento de pessoal – foi o da remuneração dos profissionais do magistério. E essa informação também, por si só, não diria muita coisa se não houvesse uma mínima comparação com o sistema remuneratório de outros estados da federação. Ou seja, os salários dos professores do DF, que são pagos em grande medida com os recursos do FCDF, só serviriam para essa pesquisa como dado qualificado se fosse possível a comparação com a estrutura remuneratória de outras carreiras do magistério em outros estados da Federação.

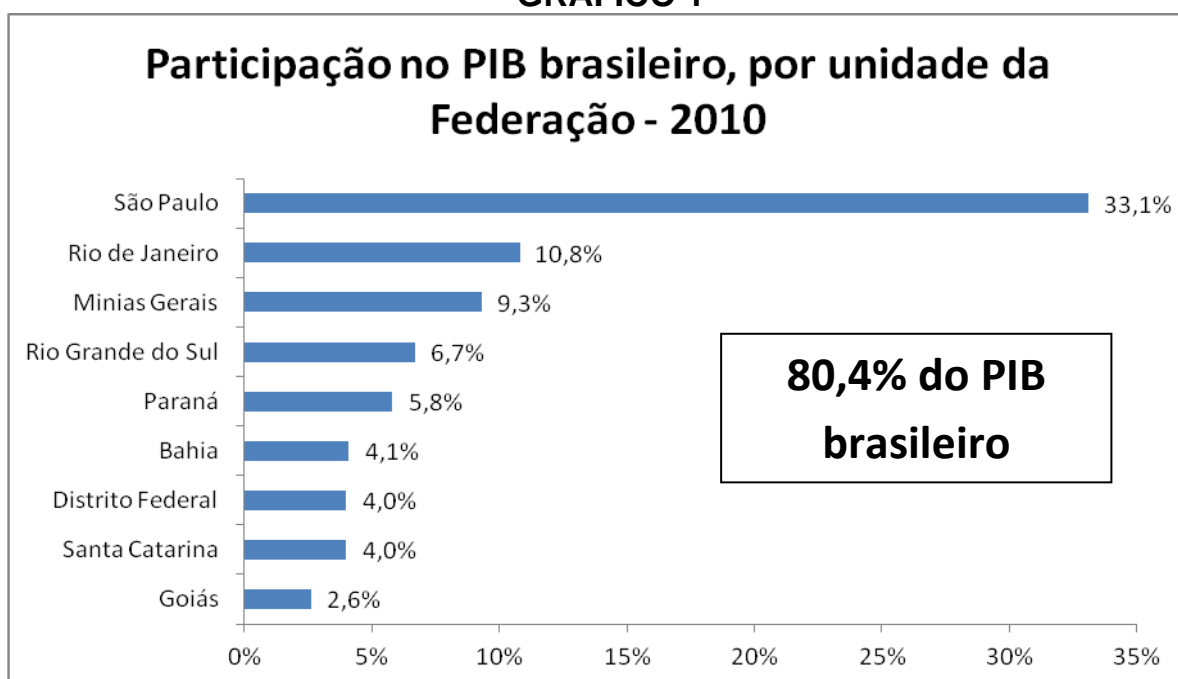
E aqui entra outra definição metodológica desta monografia: como a qualificação da informação sobre salários dos professores do DF e também sobre as notas do IDEB no DF só se dariam a partir de um esforço comparado com outros Estados da Federação, foi necessário estabelecer exatamente o critério de

comparação. Interessa comparar o Distrito Federal com quais unidades da Federação? E essa comparação se daria sob quais aspectos?

Essas perguntas levaram este pesquisador a definir padrões de comparação: não interessa comparar os salários dos professores do DF e tampouco a sua nota do IDEB com unidades da Federação mais pobres que o DF. Esse raciocínio se justificava porque o DF se coloca como uma das unidades da Federação mais ricas do Brasil. E aí surgiu outra indagação que não se responde automaticamente: qual seria esse critério de 'riqueza'? Como definir se uma unidade da Federação é mais rica ou mais pobre que outra?

Diante disso, essa pesquisa definiu que todas as informações do DF que fossem passíveis de comparação com outros Estados seriam com unidades da Federação que tenham maior ou igual participação no Produto Interno Bruto (PIB) global do Brasil. A única exceção ficou por conta do Estado de Goiás, que é o Estado da Federação que vem imediatamente depois do DF nesse ranking. Assim, a partir dos dados retirados das Contas Regionais do IBGE, do ano de 2010 (últimos dados disponíveis), foi possível reunir os nove Estados mais ricos do Brasil, a partir daquela definição (participação no PIB brasileiro). Assim, o gráfico abaixo lista os Estados que serão usados aqui quando se fizer necessária a comparação com o DF.

GRÁFICO 1



Fonte: Contas Regionais do Brasil – IBGE (2010).

Dessa forma, com todo esse conjunto de informações e instrumental de pesquisa, foi possível testar nossa hipótese – já indicada anteriormente, mas melhor descrita logo abaixo – para que, em um esforço sincero e honesto, ao final dessa pesquisa, poder contrariá-la ou confirmá-la.

1.4 – Hipótese principal

Como já indicado anteriormente, a principal hipótese dessa monografia residiu na suspeita que, em que pese o elevado montante do recurso orçamentário destinado à área da educação no DF, especialmente aquele proveniente do Fundo Constitucional, a gestão desse recurso – e o natural rebatimento nas carreiras públicas que dela fazem parte – não se dá de forma adequada e a contento. A hipótese aventava a ideia de que não há a menor correspondência entre o que é gasto e investido na educação do DF e o que é apresentado à população do DF como resultado de suas ações: educação de boa qualidade na capital do Brasil.

Para cumprir tal desafio, foi necessário que essa pesquisa definisse critérios claros, na área da educação, que pudessem ser utilizados como balizadores do que se reconhece como um bom serviço público prestado. A opção, portanto, para alcançar esses indicadores de uma boa e adequada oferta de educação pública não poderia fugir dos índices oficiais do próprio Ministério da Educação.

No caso particular desta pesquisa, então, foram muito úteis o Censo da Educação Básica e o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), de modo que fosse possível construir aqueles parâmetros usados no confronto entre a qualidade ofertada pela educação no DF e o montante de recursos lá investidos, via Fundo Constitucional do DF.

É importante frisar que a honestidade intelectual do pesquisador na área das Ciências Sociais e Humanas, e especificamente aqui nesta subárea do conhecimento que é a Gestão Pública, presume que toda hipótese deve ser colocada à contraprova permanentemente ao longo da pesquisa. Isso significa que sempre existe a possibilidade de os dados da realidade, obtidos por meio do trabalho propriamente empírico, contrariem a suspeita inicial do pesquisador. E é

isso que foi proposto nesta monografia desde o seu começo: a fuga de qualquer tentativa de defesa de alguma tese ou de confirmação de alguma crença ou posicionamento político prévio e inerente que por ventura este pesquisador possa ter.

Essa postura permitiu a este trabalho se surpreender com a manifestação incontestada dos dados, ao confirmar somente parcialmente a hipótese inicialmente aqui aventada. Mais à frente, este resultado ficará mais evidenciado com a apresentação dos dados aqui sistematizados e com a análise dos resultados que, a partir daquelas informações colhidas, pôde ser feita.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA E O ACÚMULO DO DEBATE ACERCA DO FCDF

2.1 – Os pormenores da filiação teórica desta pesquisa

Como se trata de uma pesquisa de cunho, sobretudo, descritiva, analítica e empírica, o referencial teórico dessa pesquisa se limitou à construção e utilização dos conceitos afetos à área de Orçamento e Finanças Públicas. Aqui, cumpre esclarecer, não vai nenhum menosprezo com o aporte teórico que baliza todo trabalho de investigação social. Tampouco significa dizer que esta pesquisa prescindiu de todo o acúmulo teórico já produzido na reflexão dessa temática, apesar de, cabe lembrar, a existência de pouquíssimo material de reflexão, especialmente o de cunho mais acadêmico, sobre o Fundo Constitucional do Distrito Federal.

O que se pretendeu com esta pesquisa foi traçar um painel descritivo da evolução dos recursos do FCDF na área de educação e seu reatamento na implementação da política pública do setor, incluindo a estrutura remuneratória da carreira do magistério público no DF, beneficiada com esse montante de recurso. A partir desse inventário de informações, foi possível aferir criticamente o resultado da própria política no âmbito do GDF.

Esse preâmbulo importa na medida em que esta pesquisa foi forte e ganhou importância na exata proporção dos bons resultados empíricos por ela esmiuçados. A sua principal contribuição e força foi o resultado factual que os dados forneceram acerca da temática aqui proposta. Não se pretendeu, em momento algum, correr o risco de ver um conceito teórico mal colocado ou uma abstração teórica pouco factível de se viabilizar no mundo real. Isso porque simplesmente este trabalho passou longe dessa pretensão, ao intentar a todo o momento fugir das elucubrações teóricas tão comuns. A força desse trabalho residiu na sua proposta empírica: uma pesquisa descritiva, com dados confiáveis, que pretende diagnosticar um fragmento da nossa difusa realidade. Nesse caso em particular, a importância dos recursos do FCDF no setor da educação pública do DF.

Esta opção teórica – a de não perder tanto tempo e esforço em discussões fugazes e teoricistas – encontra o seu principal respaldo em um trabalho recentemente publicado (2012) de um reconhecido epistemólogo da Universidade de Brasília – UnB. Em *O fetichismo do conceito – limites do conhecimento teórico na investigação social*, o sociólogo Luís de Gusmão defende a tese de que a moderna investigação sociológica não precisa realizar nenhuma ruptura com o chamado senso comum. Ao contrário, o que distingue a ciência social de todos os outros conhecimentos ditos científicos, especialmente as ciências lógicas (matemática), físicas e biológicas, é a necessidade de se recorrer à linguagem ordinária e comum de todos os seres humanos para produzir o “seu” conhecimento.

O que se quer evitar é aquela ideia amplamente compartilhada que, para garantir a *cientificidade* da pesquisa social, é imprescindível que se lance mão de estruturas teóricas rebuscadas e conceitos quase fictícios, que não encontram qualquer amparo na realidade. Isso tudo para garantir o *status* científico da pesquisa e investigação social. Ora, alertaria Gusmão, optar por esse caminho é priorizar as pesquisas teoricamente orientadas em detrimento daquelas mais contedísticas, essa sim com contribuições valiosas para o conhecimento sistemático da realidade, o que as boas ciências sociais sempre se propuseram a fazer.

O grande debate, na verdade, é a defesa do senso e do conhecimento comum na produção das ciências sociais. Segundo Gusmão,

“... nada soa mais ofensivo, mais humilhante para o investigador social imbuído da convicção de estar teoricamente orientado que a identificação de suas conclusões como um saber de senso comum. Semelhante atitude revela uma imagem negativa desse saber, concebido aqui, na melhor das hipóteses, como uma etapa preliminar, uma espécie de antessala do conhecimento científico. Trata-se de um erro” (GUSMÃO, 2012: 36).

Em uma nota de rodapé de seu trabalho, citando o famoso historiador marxista Edward Thompson, Gusmão deixa mais claro o que se entende como limite do conhecimento teórico na investigação social:

“Num livro sugestivamente intitulado ‘A miséria da teoria’, Thompson formula uma crítica tão implacável quanto justa do teorismo radical expresso no marxismo althusseriano, identificado por ele, com razão, como uma verdadeira ‘monstruosidade intelectual’, coisa de filósofo parisiense completamente distanciado da realidade da pesquisa social. Nesse livro, polemizando contra as filosofias dogmáticas de Althusser, Thompson faz a defesa do sensato empirismo do senso comum. Nas suas palavras: ‘embora qualquer teoria do processo histórico possa ser proposta, são falsas todas as teorias que não estejam em conformidade com as determinações da evidência. É isto que constitui o tribunal de recursos disciplinar’ (THOMPSON, 1981 apud GUSMÃO, 2012: 67).

Todo esse preâmbulo da filiação teórica desta monografia não significa nenhum desprezo ou mesmo menosprezo com a teoria. Significa simplesmente reforçar a dimensão empírica deste trabalho, que foi onde se pretendeu estar localizada a sua maior força. Ora, este não será um trabalho ateórico. O esforço aqui será para situar o debate do Fundo Constitucional do DF, explicitando as posições acerca de sua própria existência e necessidade. O debate será sobre as suas discrepâncias e incongruências. Tampouco será negado explicitar as suas vicissitudes. Mas nunca esquecendo que o legado que se pretende com essa pesquisa é o que virá a ser o seu achado empírico e fático.

2.2 – O debate que envolve o FCDF – privilégio com chapéu alheio ou resultado da emancipação política da capital?

Em tese de doutorado recentemente defendida na Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Francisco José da Silva traça em uma nota de rodapé – alguém já disse por aí da importância de se ficar atento às notas de rodapés – uma interessante passagem sobre o histórico de repasse de recursos à capital, prática que, segundo ele, vem desde a época do Império. Segundo Silva (2010), a lei federal que instituiu o FCDF serviu, sobretudo, para institucionalizar esse repasse, que ocorre desde sempre. Apesar de longa, sua descrição explicita os interesses e todo o processo envolvido até a aprovação da Lei Federal em 2002, que criou o FCDF:

“No tempo de Juscelino Kubitschek, a mística do sonho de Dom Bosco (‘esta terra dará leite e mel em abundância’) azeitava os pedidos e as consequentes aprovações de repasses do governo federal para custear despesas ‘fixas’ da nova capital, sobretudo as referentes às principais áreas sociais. Escolas, hospitais, polícia militar, corpo de bombeiros e polícia civil foram acrescidas à burocracia do Rio de Janeiro que tinha se deslocado para ‘Brasília’. Mas ocorre que, com o passar do tempo, as negociações, apesar do teor apaixonado, tornaram-se relativamente difíceis. Após o Golpe Militar, passa-se para um momento de setorialização dos pedidos de recursos (segurança pede para si, educação e saúde, idem). Tinha se tornado um processo desgastante, mas de uma forma ou de outro, sempre vitorioso. A partir da década de 80, os repasses envolvem debates e polêmicas, mas também são sempre aprovados. No final da década de 1980, a Constituição Federal de 1988 estabelece um ‘fundo próprio’ para o Distrito Federal (art. 21, inciso XV). No entanto, mesmo com o estabelecimento legal do tal fundo na letra da lei maior, as polêmicas em torno dos vultosos repasses não cessaram devido às disputas políticas localizadas e também à própria crise do Estado brasileiro que, sobretudo na década de 90, impõe um ajuste fiscal rigoroso. Mas a pressão em função dessa nova realidade que poderia ser prejudicial, só veio a beneficiar a aprovação do Fundo, pois, diante de ‘ameaças’ constantes, os ‘amigos’ de Brasília e do entorno da capital firmam um pacto de ‘vida ou morte’ com parlamentares-chave e aprovam a Lei 10.633, em 2002, que cria o Fundo Constitucional do DF (FCDF)” (SILVA, 2010: 29).

Essa descrição demonstra claramente as dificuldades envolvidas na dinâmica desse repasse que, se já naquela época era muito questionado, ainda hoje persiste com vários questionamentos sobre a sua necessidade. E esses questionamentos são, sobretudo, de cunho político e, raramente, com algum embasamento técnico. Exemplo disso é o posicionamento oficial da Confederação Nacional dos Municípios – CNM contestando a necessidade atual do FCDF², passando ao largo do fato de o Distrito Federal abrigar os poderes da República e as representações diplomáticas do mundo inteiro e, portanto, ser devido a este ente federativo algum tipo de compensação.

Outra proposta de cunho político que, mal ou bem, também questiona a exclusividade do FCDF para o Distrito Federal é o Projeto de Lei que o Senador Rodrigo Rollemberg (PSB/DF) apresentou no Senado Federal, ainda no ano de

² Informação retirada no último dia 27 de outubro de 2013 no link <http://hoje-em-dia.jusbrasil.com.br/politica/4643382/crece-pressao-contra-fundos-que-beneficiam-o-df>

2011, de destinação progressiva de recursos do FCDF às cidades do entorno do DF, até alcançar o percentual de 10% para tal finalidade³.

Ainda sobre a dinâmica de repasse desses recursos, fica claro na citação de Silva a dificuldade dos governos de plantão do DF em negociar esses recursos com o Governo Federal. É de se presumir que, à época dos militares (1964-1985), essa relação fosse um pouco melhor do que veio a ser depois da redemocratização. Isso porque os governos do DF eram indicados pelo Governo Federal, de modo que os inúmeros governadores biônicos compartilhavam das mesmas orientações políticas de quem os indicou.

Após a redemocratização, período em que o Distrito Federal ganha autonomia política e passa, por consequência, a eleger os seus deputados e governadores, os problemas foram de outra ordem. As convergências políticas e eleitorais ditavam, agora, as conveniências e o bom trânsito entre os governadores eleitos do DF e os presidentes instalados no Palácio do Planalto. Sobre essa questão, chamou atenção a dificuldade vivida à época pelo então governador petista Cristovam Buarque (1995 – 1998) que, a todo momento, tinha que se explicar com as alas mais à esquerda de seu partido o porquê de tantas visitas ao então Presidente da República Fernando Henrique Cardoso.

Nesse sentido, a institucionalização do repasse do FCDF, que só veio no ano de 2002 com a promulgação daquela referida Lei Federal, teve um importante significado para o governo local segundo Pereira Filho (2009):

“... do ponto de vista do GDF, (...) o fim da incerteza com relação aos montantes a serem recebidos para sua manutenção, protegendo a execução das ações orçamentárias do Fundo de qualquer mudança de rumo na política fiscal do governo federal, incluindo possíveis contingenciamentos, frustrações na arrecadação tributária ou até mesmo o desfazimento de compromissos e alianças políticas” (PEREIRA FILHO, 2009: 22).

³ Informação retirada na rede no dia 27/10/12 em <http://www12.senado.gov.br/noticias/materias/2011/09/26/rolleberg-sugere-que-df-invista-parte-do-fundo-constitucional-na-regiao-do-entorno>

Ademais, esse privilégio presumido que o DF tem por receber o montante da magnitude do FCDF aponta para outro debate: as transferências intergovernamentais, especialmente aquelas condicionadas e sem necessidade de nenhuma contrapartida por parte do ente recebedor dos recursos, que é o caso em que se enquadra o FCDF e outros tantos Fundos, como o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), podem trazer grandes distorções para o próprio federalismo fiscal brasileiro.

O próprio Pereira Filho (2009), citado acima, ganhou o XIV Prêmio Tesouro Nacional de 2009 ao discorrer sobre o FCDF e o impacto das transferências intergovernamentais no federalismo brasileiro. Nesse importante trabalho sobre o assunto – talvez a referência acadêmica mais proeminente já escrita sobre o Fundo Constitucional -, ele explicita, de modo veemente, o privilégio que o DF tem com todas as suas potencialidades fiscais, ao reunir as condições de Estado e município garantido no texto da Carta Magna de 1988. Ademais, para agravar a situação, a existência do próprio FCDF, que não é compartilhado com nenhum outro Estado ou município da Federação, segundo o autor, evidencia ainda mais aquele privilégio.

A conclusão do autor a pergunta por ele mesmo colocada – como a existência do FCDF impacta a equidade fiscal no âmbito do federalismo brasileiro – evidencia aquela perspectiva do privilégio fiscal que o DF tem frente a todos os outros entes da Federação. Segundo Pereira Filho (2009),

“... mesmo se não possuísse o privilégio do FCDF, o Distrito Federal já contaria com uma das maiores receitas totais per capita da Federação (R\$ 4.489,83), de posse desse fundo então, sua disparidade em relação aos demais estados atinge níveis alarmantes, chegando sua receita total per capita a representar, conforme apresentado na tabela 6, mais que o dobro da média nacional e cerca de três vezes a média desse mesmo indicador para os estados da Região Nordeste (R\$ 2.378,47)” (idem, ibidem: 34).

Em Nota Técnica produzida pela Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, datada de agosto de 2011, que tinha como objetivo, logo exposto na sua introdução, analisar a viabilidade de eventual ampliação dos recursos do FCDF, o consultor legislativo daquela Casa Marcos Tadeu Napoleão de Souza (2011), que

assina a referida Nota, explicita outra dimensão que vale a pena aqui ser lembrada, *ipsis literis*:

“Se por um lado, o Distrito Federal é beneficiado com recursos federais em proporções superiores às transferências da União para as demais unidades da federação, por outro, não se pode ignorar o elevado grau de exposição a que está submetido o Governo do Distrito Federal no exercício de suas responsabilidades. A Capital do País hospeda os três poderes da república, e neles os núcleos centrais da burocracia federal, civil e militar, inúmeros organismos internacionais, o corpo diplomático de mais de uma centena de países de todos os continentes, desde os mais importantes na cena mundial aos de menor expressão, mas todos igualmente dignos da mesma atenção por parte do Poder Público Local” (SOUZA, 2011: 4).

É curioso que o próprio autor dessa Nota Técnica, em que pese ter feito toda essa ponderação acerca da necessidade do DF de receber um tratamento diferencial dos demais entes da federação, alerta também para a questão do federalismo fiscal brasileiro:

“A avaliação mais neutra do Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF) deve considerar o formato do federalismo fiscal adotado pelo país, de larga tradição entre nós, segundo o qual não se deve dispensar a um único ente federado tratamento privilegiado, em respeito à equidade do sistema, tanto na definição das competências tributárias, como na configuração do sistema de transferências intergovernamentais” (idem, ibidem: 8).

Não se sabe que ator demandou a elaboração dessa Nota Técnica por parte da Consultoria Legislativa da Câmara Federal, mas cumpre destacar a advertência feita pelo referido consultor legislativo. Quando confrontado com o objetivo exposto logo no começo de seu trabalho, é no mínimo estarrecedora a sua advertência:

“(…) qualquer movimentação política no sentido de promover mudanças nos critérios de repartição dos recursos do FCDF, especialmente com o objetivo de aumentar o seu montante, deve ser conduzida pelos interessados com cautela, pois este Fundo já é alvo

há tempos de muitas especulações no Congresso Nacional” (idem, ibidem: 9).

Ao final de sua Nota Técnica, o referido consultor legislativo dá o tiro de misericórdia nas pretensões de ampliar, ainda mais, os recursos do FCDF:

“Diante do exposto, estamos convictos de que parece politicamente pouco aconselhável pelos riscos incorridos colocar essa matéria na ordem do dia nas discussões que se passam em todos os colegiados do Congresso Nacional. Esses riscos não são poucos, a começar pela mudança nas regras de atualização dos valores repassados a cada ano, culminando em outras tentativas de repartir os recursos de modo a beneficiar outros Municípios ou Estados da Federação” (idem, ibidem: 13).

Por fim, cumpre lembrar o exposto por Pereira Filho, ao resgatar o argumento norteador da criação do FCDF: o Distrito Federal teria uma baixa capacidade tributária por abrigar as atividades do governo federal e serviços de embaixadas e, portanto, seria salutar ter um fundo próprio que permitisse sustentar o Distrito Federal, a exemplo de outras cidades administrativas pelo mundo afora. Segundo Pereira Filho (2009), isso não se sustenta ao olhar mais pormenorizado dos dados:

“... é nítido que o DF já produz receitas próprias em níveis satisfatórios, contando ainda, caso seja necessário, com alto potencial de arrecadação tributária (elevada renda per capita, competências tributárias comuns a estados e municípios e administração tributária bem estruturada para combater possíveis evasões fiscais)” (PEREIRA FILHO, 2009: 34).

Aqui é importante resgatar também que o advento da Lei Federal que instituiu o Fundo Constitucional no ano de 2002 é produto e resultado da luta por emancipação política do Distrito Federal que, antes da Constituição de 1988, tinha seus governantes eleitos bionicamente pelo Governo central. A luta pela redemocratização do país, que viveu durante mais de 20 anos sob os agouros de uma tenebrosa ditadura militar, robusteceu também a luta pela emancipação política de sua capital.

Essa luta, protagonizada por uma geração inteira de moradores de Brasília oriundos de todas as regiões do país, conseguiu no processo constituinte de 1988 a indicação de algum tipo de sustentação financeira para este ente da Federação que conseguia, só então, a sua recente emancipação.

Essa emancipação política, raciocinavam os pioneiros da capital, não podia vir desguarnecida de alguma proteção que garantisse à capital do país a sua autonomia política-administrativa e financeira recém-conquistadas. O Fundo Constitucional, portanto, não pode ser desvinculado de todo esse contexto.

3 – O FUNDO CONSTITUCIONAL DO DF EM NÚMEROS

Existe uma ideia corrente de que a criação do FCDF se prestou, sobretudo, para satisfazer as necessidades da segurança pública do Distrito Federal, já que a capital do país sedia os Poderes da República e as principais representações diplomáticas de países e organismos internacionais. E, de fato, essa ideia muito difundida e especialmente nutrida por setores ligados às corporações vinculadas à segurança pública (como a Polícia Militar e a Polícia Civil do DF) tem sua razão de ser.

A Constituição de 1988, ao conceder a autonomia política do DF, estabeleceu explicitamente, em seu artigo 21, inciso XIV, que a União somente teria competência para organizar e manter as Polícias Militar e Civil, além do Corpo de Bombeiros Militar do DF. Nada foi falado explicitamente sobre saúde e educação. A transferência desse montante de recurso para arcar com parte dos serviços públicos de saúde e educação continuou simplesmente por força do histórico que já se tinha com os repasses, desde antes mesmo da Constituição de 1988.

Enquanto a segurança pública tinha o aval de um dispositivo constitucional que garantia a sua manutenção integral, para as áreas de saúde e educação do DF, nenhuma garantia. Até que, em 1998, por meio da Emenda Constitucional nº 19, o artigo 21 da Constituição ganhou uma nova redação que, ao menos, indicava alguma assistência financeira a serviços públicos do DF. Assim mesmo, de forma genérica:

“Art. 21. Compete à União:

...

XIV – organizar e manter a Polícia Civil, a Polícia Militar e o Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, bem como prestar assistência financeira ao Distrito Federal para a execução de serviços públicos, por meio de fundo próprio.”

O artigo 25 da referida emenda foi o dispositivo que garantiu a manutenção daquelas áreas pela União, até que fosse criado o tal fundo próprio que, como se sabe, somente se deu no ano de 2002. Esse artigo 25 da EC 19 prescreve o seguinte:

“Art. 25. Até a instituição do fundo a que se refere o inciso XIV do artigo 21 da Constituição Federal, compete à União manter os atuais compromissos financeiros com a prestação de serviços públicos do Distrito Federal.”

Somente com a promulgação da Lei Federal nº 10.633 de 2002, que instituiu o Fundo Constitucional do DF, é que foi colocado no texto da lei as expressões saúde e educação. A implicação mais direta da demora em colocar explicitamente nos normativos legais as áreas de saúde e educação é que os setores mais corporativos ligados à segurança pública do DF sempre se acharam proprietários dos recursos do Fundo Constitucional. E isso, como já dito anteriormente, convergia com o espírito da lei do constituinte originário, quando da redação do artigo 21 da Constituição Federal de 1988.

A própria redação dada à Lei que criou o Fundo Constitucional é resultado dessa luta corporativa que se deu nos bastidores no final do governo Fernando Henrique. É de se notar que, mesmo com a inclusão dos setores da saúde e educação na redação dada à lei do Fundo, a segurança pública ainda permanece como o setor destinatário proeminente dos recursos do FCDF. Enquanto à segurança a redação dada é assertiva (*“prover os recursos necessários”*), à saúde e educação coube somente um termo mais ameno (*“assistência financeira”*).

“Art. 1º Fica instituído o Fundo Constitucional do Distrito Federal – FCDF, de natureza contábil, com a finalidade de prover os recursos necessários à organização e manutenção da polícia civil, da polícia militar e do corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, bem como assistência financeira para execução de serviços públicos de saúde e educação, conforme disposto no inciso XIV do art. 21 da Constituição Federal.”

É nesse sentido que a repartição dos recursos do Fundo Constitucional também acompanha essa lógica de conceder maior prioridade à área da segurança pública. Na própria discriminação da destinação por área dos recursos do FCDF, quando da elaboração dessa peça orçamentária no âmbito do Orçamento Geral da União (OGU), as áreas da saúde e educação eram computadas de forma conjunta,

sob a denominação de uma única rubrica “*assistência financeira para execução de serviços públicos de saúde e educação*”. Isso se deu até o ano de 2007.

Já quando das discussões do Orçamento de 2008, foram inscritas na Unidade Orçamentária (UO) do Fundo Constitucional do DF, de forma separada, as áreas da segurança pública, da saúde e da educação. Desde então, é possível discriminar os recursos do FCDF, no âmbito dos instrumentos normativos orçamentários (LOA, LDO e PPA), por área de aplicação daqueles recursos.

Em função disto, para mero efeito didático, separamos nesta monografia a apresentação dos dados relativos à aplicação dos recursos do FCDF por área ou ação em dois períodos: de 2004 a 2007⁴ (período em que constava nas Leis Orçamentárias a discriminação para a segurança pública e, em um segundo grupo, a saúde e educação, de forma conjunta e única). O segundo período, quando se tratar de informações referentes à área ou ação de aplicação dos recursos do FCDF, abrange os anos de 2008 a 2013 (quando os recursos destinados para as áreas ou ações do FCDF já estavam discriminados em três grupos: segurança pública, educação pública e a saúde pública do DF).

Exemplo disso é o quadro de repartição dos recursos do FCDF no Orçamento de 2004, reproduzido na Tabela 4. Nessa Tabela, somente como um exemplo de ilustração, é possível visualizar como era realizada a repartição dos recursos do FCDF nesse período de 2004 a 2007, quando os valores do recurso destinado à saúde e educação não eram desagregados.

TABELA 4
Fundo Constitucional do DF, por ação – 2004

AÇÃO	VALOR PAGO	%
SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE E EDUCAÇÃO	2.068.177.353,25	52,6%
SERVIÇOS PÚBLICOS DE SEGURANÇA	1.867.047.090,21	47,4%
TOTAL	3.935.224.443,46	

Fonte: SIGA/Brasil.

⁴ Cumpre lembrar que, como já dito anteriormente, para efeito de constar nas Leis Orçamentárias, a Unidade Orçamentária do FCDF (UO 73901) foi inscrita no OGU somente a partir da elaboração do Orçamento do ano de 2004, já que a Lei do FCDF foi promulgada em dezembro de 2002, não tendo tempo hábil para sua inscrição no Orçamento de 2003, apesar do recurso disponível (2 bilhões e novecentos milhões de reais) para esse ano já constar no Orçamento por força da Lei Federal que instituiu o FCDF.

O que chama a atenção nessa Tabela 4 é que quase metade dos recursos do Fundo é, de fato, destinado para a área da segurança pública, mesmo que esta compreenda as Polícias Militar e Civil, além do Corpo de Bombeiros do DF. Isso porque o contingente de pessoal da área de segurança é muito inferior em quantitativo quando comparado ao pessoal da educação e saúde, setores intensivos no uso de mão de obra, especialmente quando se trata do setor público.

Nesse período, então, não se verifica muita variação nesses percentuais: a segurança pública do DF sempre fica na casa dos 47% do total de recursos do Fundo Constitucional, chegando em 2007 a avançar para o percentual de 48%. Em uma tabela sistematizada com os dados desse primeiro período (2004 a 2007), em que os dados da saúde e educação não podem ser desagregados, percebe-se certo movimento de continuidade nessa política de divisão dos recursos do FCDF. A Tabela 5 demonstra isso, incluindo os dados referentes ao ano de 2004 já mostrados na Tabela anterior:

TABELA 05
Fundo Constitucional do DF, por ação – 2004 a 2007

(Em milhões)

AÇÃO	2004		2005		2006		2007	
	R\$	%	R\$	%	R\$	%	R\$	%
Saúde e Educação	2.068,18	52,6%	2.299,08	52,4%	2.713,93	52,3%	3.087,53	51,9%
Segurança	1.867,05	47,4%	2.090,05	47,6%	2.479,10	47,7%	2.860,33	48,1%
TOTAL	3.935,23		4.389,13		5.193,03		5.947,86	

Fonte: SIGA/Brasil.

Já a partir do ano de 2008, quando dentro do Orçamento os dados referentes à saúde e educação começam a aparecer de modo desagregado, a fatia do Fundo Constitucional que cabia à segurança pública do DF volta a crescer e ultrapassa o percentual de 50% do total de recursos do FCDF. A partir daqui, como já dito acima, de modo meramente instrumental, esse será o segundo período, em função de justamente a partir desse ano de 2008, os dados relativos à aplicação dos recursos do FCDF em saúde e educação estarem apresentados separadamente.

Essa informação desagregada dos recursos que vão exatamente para a saúde e os que vão para a educação do DF permite um olhar mais focado e atento

do que aqui se propôs ser o principal objeto desta pesquisa: o recurso do Fundo Constitucional destinado para a educação pública do DF.

Os dados da Tabela 6 deixam claro aquele movimento que o setor da segurança pública do DF faz ao avançar, ainda mais, sobre os recursos do Fundo Constitucional. Se no primeiro período (2004 a 2007) a segurança pública nunca havia ultrapassado o percentual de 50% do total de recursos disponíveis do FCDF, a partir do ano de 2008, fica evidenciado pela Tabela 6 que, pela primeira vez na história do FCDF, o setor da segurança ultrapassa os 50% do total de recursos do Fundo.

TABELA 6
Fundo Constitucional do DF, por ação – 2008

AÇÃO	VALOR PAGO	%
SERVIÇOS PÚBLICOS DE EDUCAÇÃO	1.565.977.595,24	24,6%
SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE	1.433.766.294,47	22,5%
SERVIÇOS PÚBLICOS DE SEGURANÇA	3.376.514.996,31	53,0%
TOTAL	6.376.258.886,02	

Fonte: SIGA/Brasil.

Esse movimento de avanço do setor da segurança sobre os recursos do Fundo Constitucional, mostrado na Tabela anterior, se reproduz nos anos subsequentes do que aqui está se denominando de segundo período. No entanto, no ano de 2012, esse movimento parece ser interrompido, já que a participação do setor da segurança pública sobre o total dos recursos do Fundo Constitucional apresenta um recuo significativo.

Enquanto os anos subsequentes àquele de 2008 mantêm o mesmo movimento, qual seja, o do setor da segurança pública sempre se manter em uma faixa percentual superior à casa dos 50%, o ano de 2012 parece apresentar um freio no ímpeto da segurança em abocanhar mais de 50% dos recursos do FCDF. Nesse ano de 2012, a parte que cabe à segurança dentro do FCDF cai para o percentual de 46,4%.

A educação, quando considerado esse segundo período (2008 a 2012), apresenta uma queda acentuada a partir do ano de 2008. Se naquele ano, a participação da educação no total de recursos do FCDF girava em torno dos 24%,

ela chega a representar do total do Fundo ‘médicos’ 21% no ano de 2010. Somente em 2012, o setor da educação se recupera e volta ao patamar dos 25% do total de recursos do Fundo Constitucional do DF.

A trajetória desse recurso do Fundo destinado à educação – que aqui denominamos de segundo período do FCDF, quando analisado sob o ponto de vista da sua área de aplicação ou ação – está explicitada na Tabela 7 logo abaixo, incluindo o ano de 2008 já detalhado na Tabela anterior.

TABELA 7
Fundo Constitucional do DF, por ação – 2008 a 2012

(Em milhões)

ANOS AÇÃO	2008		2009		2010		2011		2012	
	R\$	%	R\$	%	R\$	%	R\$	%	R\$	%
Educação	1.565,98	24,6%	1.656,74	23,7%	1.591,01	21,3%	1.786,67	21,9%	2.385,16	25,2%
Saúde	1.433,77	22,5%	1.788,32	25,5%	1.986,29	26,6%	2.286,48	28,0%	2.695,22	28,4%
Segurança	3.376,51	53,0%	3.556,61	50,8%	3.900,99	52,2%	4.093,21	50,1%	4.395,58	46,4%
TOTAL	6.376,26		7.001,67		7.478,29		8.166,36		9.475,96	

Fonte: SIGA/Brasil.

Aqui cabe uma importante lembrança: até o ano de 2008, os recursos do FCDF destinados à educação eram muito superiores àqueles 25% do montante global de recursos do FCDF. Na fase de elaboração do OGU, o recurso destinado à educação no FCDF chegou a atingir, do seu total, percentuais superiores a 33% nos anos de 2005 e 2006, apesar de, nesse período, como já dito, a execução da despesa (valores pagos da despesa executada) não computasse o recurso destinado à educação de forma separada ao que era aplicado à saúde⁵. Isso acontecia porque o GDF misturava os recursos advindos do FCDF com aqueles obtidos do Tesouro local, de modo a atender o patamar constitucional dos 25% que devem ser investidos em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE (artigo 212 da Constituição Federal de 1988). Ou seja, esse preceito legal obriga todos os municípios, Estados e União a aplicar 25% de sua arrecadação tributária própria com a educação. O GDF, assim, usava os recursos advindos do FCDF no cálculo do

⁵ Cumpre lembrar que a padronização do critério de levantamento de dados desta monografia, já explicitada na parte metodológica deste trabalho, considerou apenas a despesa executada, por meio dos valores pagos. Por esse motivo, não se tem aqui o recurso discriminado separadamente entre saúde e educação no âmbito do FCDF, quando a informação do recurso é classificada por área de aplicação ou ação (saúde, educação e segurança pública).

cômputo global dos 25% que deveria ser aplicado em MDE nesse percentual, no mínimo, e advindos, exclusivamente, de sua arrecadação própria.

Isso aconteceu porque a ausência de transparência no acompanhamento da execução do FCDF sempre foi muito grande e, ao que tudo indica, ainda o é, em função daquela sistemática de o recurso do FCDF ser elaborado e executado no orçamento da União, e não no do próprio GDF. Aliás, o próprio Tribunal de Contas do Distrito Federal permitiu ao GDF que, por meio de manobras contábeis, burlasse a aplicação do mínimo constitucional a ser aplicado na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE. Na Decisão nº 2495/2003, esse tribunal respaldou a burla ao sugerir, por meio de uma interpretação absolutamente esdrúxula, que a metodologia de cálculo para se aferir o mínimo a ser aplicado deveria considerar, das receitas de transferências, somente a parte do Fundo referente à educação, incluindo, além do mais, o montante gasto com a aposentadoria dos inativos no cálculo da despesa em educação, o que antes não era feito.

Por meio dessa interpretação do TCDF, o Governo do Distrito Federal sempre conseguiu o respaldo necessário para aplicar em educação muito menos do que os 25% exigidos pela Constituição Federal, pela LDB e pela própria Lei Orgânica do Distrito Federal. Utilizando-se da metodologia proposta por aquela Decisão do TCDF, o GDF chegou a aplicar, no ano de 2004, em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, somente 11,1% de seus recursos orçamentários próprios, depois de excluídos da base de cálculo os recursos do Fundo⁶.

Por meio dessa interpretação do TCDF, o GDF sempre argumentou que aplicava em MDE um montante de recursos superior a 30% de seu orçamento, já que eram computados nesse cálculo os recursos da parte do Fundo Constitucional destinado à educação.

Essa manobra contábil foi colocada em xeque somente no ano de 2008, quando por meio de uma decisão do Conselho Nacional de Educação - CNE, órgão vinculado ao Ministério da Educação, foi decidido em Parecer que “*não se deve*

⁶ Essa informação da aplicação do mínimo constitucional em educação foi retirada da Lei Orçamentária Anual do Distrito Federal do ano de 2004 (Lei Distrital nº 3.257/2003).

considerar os recursos destinados à educação, por meio do Fundo Constitucional do Distrito Federal – FCDF, criado pela Lei nº 10.633/2002, como ‘transferências constitucionais’ a que se refere o artigo 69 da Lei nº 9.394/2006 (LDB)”. O Parecer 17 do CNE, de agosto de 2008, retoma o espírito original do legislador que propôs uma aplicação mínima dos recursos dos governos em educação, de modo a garantir uma espécie de responsabilidade social do gestor público com a sociedade em geral.

Reflexo de toda essa movimentação em torno da aplicação dos 25% dos recursos públicos em educação, o Governo do Distrito Federal partiu, então, para uma tática artilosa: diminuiu bruscamente os recursos do FCDF que eram destinados à educação para, assim, poder aumentar a destinação dos recursos próprios do Tesouro local a cumprir o preceito do CNE. É salutar a lembrança da sistemática de elaboração do FCDF no âmbito do Orçamento, já explicitada anteriormente: a Secretaria de Fazenda do DF encaminha as suas sugestões de distribuição e alocação dos recursos dessa peça orçamentária ao MPOG do Governo Federal que a ratifica, quase nunca sem alteração, e a insere no OGU quando da oportunidade da fase de elaboração do Orçamento.

À época, a leitura que expressivos segmentos da sociedade do DF vinculados ao setor da educação pública fizeram dessa manobra do GDF foi a seguinte: de modo a adequar a sua execução orçamentária ao prescrito pelo Parecer do CNE, que determinou que a metodologia de cálculo para aferir a aplicação constitucional dos 25% em educação deve excluir os recursos do FCDF, o GDF diminuiu os recursos destinados à educação no Fundo Constitucional para, assim, atingir aquela meta com os recursos do próprio Tesouro local, sem alterar muito o histórico do que era investido em educação no DF. Se o GDF mantivesse o seu histórico de aplicação de recursos do FCDF na educação (na casa dos 30% do total do FCDF), e somente majorasse o recurso próprio a fim de atingir os 25% da vinculação constitucional, os recursos destinados à educação no DF sofreriam um expressivo incremento.

A contundência do Parecer 17/2008 do CNE não autorizou mais essa manobra contábil que era realizada costumeiramente pelos sucessivos gestores do

GDF, ao deixar claro em suas conclusões, de forma bastante veemente, a seguinte assertiva:

“... dos recursos do Fundo Constitucional do Distrito Federal – FCDF, a parcela destinada à educação, em discriminação específica da lei do orçamento da União e, sob essa designação, exercício a exercício, transferida ao Distrito Federal, é recurso proveniente de fonte adicional de financiamento do ensino público desse ente federado, a se somar, integralmente, ao montante de recursos da vinculação constitucional da receita proveniente de impostos próprios do Distrito Federal e de transferências de impostos da União a que se refere o artigo 212 da Constituição Federal e o artigo 241 da Lei Orgânica do Distrito Federal”.

Resolvida esta questão, o GDF passou a contabilizar, a partir de 2008, os seus recursos próprios aplicados na educação, de modo a atingir o mínimo constitucional, sem incluir nesse cômputo os recursos advindos do FCDF. Isso implicou em uma queda substancial, a partir daquele ano, do percentual do recurso destinado à educação do FCDF, saindo de patamares superiores a 30% no primeiro período (2004 a 2007) para atingir um percentual que nesse período mais recente (2008 a 2012) variou de 21% a 25%.

Já quando se analisa os recursos do Fundo Constitucional do DF sob a ótica do Grupo de Natureza da Despesa, não há grandes variações ao longo desses últimos 10 anos. Desde que foi instituído, tudo parece indicar que o FCDF é uma transferência do Governo Federal que existe tão somente para o pagamento de pessoal, por meio da remuneração dos servidores públicos vinculados às três áreas (saúde, segurança e educação).

Desde o ano de 2004, quando foi possível aqui realizar esse levantamento, até o ano de 2012, mais de 90% dos recursos do Fundo Constitucional são

destinados para o pagamento de pessoal, que inclui os servidores públicos ativos, inativos e pensionistas.

A Tabela 8 deixa evidente a predominância da destinação que é dada ao recurso do Fundo Constitucional: desde 2004, existe uma trajetória uníssona de que expressiva parte do dinheiro do FCDF se direciona para o pagamento dos salários dos servidores. Já o recurso destinado para investimento, se for observado em perspectiva, quase que dobrou nesses nove anos. Mas é absolutamente irrisório frente ao que é gasto com pagamento de pessoal: atingiu o inexpressivo patamar de 1,1% do total de recursos do FCDF no ano de 2012.

TABELA 8
Fundo Constitucional do DF, por Grupo de Natureza de Despesa
2004 a 2012

GND	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
INVESTIMENTOS	0,6%	0,6%	0,4%	0,2%	0,3%	0,7%	0,5%	0,9%	1,1%
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	5,3%	7,5%	6,7%	6,6%	6,6%	5,9%	5,4%	5,4%	6,0%
PESSOAL	94,1%	91,9%	93,0%	93,2%	93,1%	93,4%	94,1%	93,7%	92,9%

Fonte: SIGA/Brasil.

A destinação dos recursos do FCDF para o pagamento de salários dos servidores públicos está tão naturalizada que reflete, inclusive, em um ideário compartilhado por expressivos segmentos sindicais das representações dos trabalhadores dos setores beneficiários do FCDF. Vários sindicatos e associações profissionais passaram a incluir nas suas pautas de reivindicação a vinculação de seus reajustes ao índice de crescimento do FCDF.

Exemplo disso foi que, em pleno processo de negociação do Plano de Carreira do Magistério Público do DF, ainda no ano de 2007, o Sindicato dos Professores do Distrito Federal – SINPRO/DF conseguiu vincular a sua campanha salarial dos anos de 2009 e 2010 ao índice de crescimento do FCDF. O Plano de Carreira da categoria foi instituído pela Lei Distrital nº 4.075/07 que previa em seu artigo 32 a vinculação do salário dos professores ao índice apurado de crescimento do FCDF, reproduzido logo abaixo:

“Art. 32. As tabelas de vencimentos previstas nos Anexos II e III desta Lei serão reajustadas nos anos de 2009 e 2010, em índices que correspondam, no mínimo, ao reajuste do Fundo Constitucional.

Parágrafo único. O reajuste anual de que trata o caput deverá ocorrer até 1º de março de cada ano”.

Somente alguns anos depois, esse artigo da referida Lei Distrital foi questionado judicialmente pela própria Procuradoria do GDF que, com o respaldo e aval do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT), julgou procedente uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) sobre essa vinculação da remuneração da carreira do magistério público do DF ao índice de reajuste do FCDF como inconstitucional. O mais curioso é que esta Ação foi julgada sob o argumento central de que o FCDF não se destina exclusivamente ao pagamento de servidores, mas de todas as despesas do serviço público prestado.

De todo modo, o ano de 2013 parece sugerir uma pequena, mas importante alteração nessa tendência histórica que destina, ano após ano, mais de 90% dos recursos do FCDF para pagamento de pessoal. Até então, os dados aqui apresentados foram retirados no SIGA/Brasil a partir de um universo definido como ‘*Despesa execução*’, dentro de um subgrupo denominado ‘*recursos pagos*’. Trata-se, portanto, de dados relativos ao que foi efetivamente pago dentro desse universo da Unidade Orçamentária denominada “Fundo Constitucional do Distrito Federal”.

Como a realização deste levantamento foi feito em meados do ano de 2013, os dados referentes ao FCDF para este ano de 2013 foram sistematizados a partir de um universo denominado, no âmbito do SIGA/Brasil, como ‘*valores inscritos no PL*’. Ou seja, trata-se de dados da elaboração do Orçamento, apenas estimados. A eles se recorrem tão somente para apontar essa sinalização de diminuição dos recursos para pagamento de pessoal paralelo a uma majoração do recurso destinado para investimentos, se comparados aos patamares históricos. Esse indicativo pode ser vislumbrado na Tabela 9 que tem os dados inscritos no Projeto de Lei Orçamentário (PLOA) de 2013.

TABELA 9
Fundo Constitucional do DF, por Grupo de Natureza de Despesa
2013*

GND	VALOR PAGO	%
INVESTIMENTOS	372.697.296,00	3,5%
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	865.864.540,00	8,1%
PESSOAL	9.456.374.634,00	88,4%
TOTAL	10.694.936.470,00	

* - valor de despesa inscrito no PL.
 Fonte: SIGA/Brasil.

4 – E a educação do DF, a quantas anda?

Para avaliar a qualidade da educação pública no DF de modo que aqui seja possível confrontar a hipótese central desta monografia – a fim de confirmá-la ou mesmo rechaçá-la -, optou-se pela delimitação de duas dimensões que a educação pode oferecer à sociedade. Essas duas dimensões, construídas heurísticamente, tem como objetivo serem balizadores de algum parâmetro de qualidade desse serviço público prestado no Distrito Federal.

Uma primeira dimensão diz respeito ao produto final que a educação se propõe a oferecer para a sociedade. Trata-se, obviamente, do nível de aprendizagem do beneficiário final deste serviço e bem público tão fundamental que é a educação: o próprio estudante. O seu nível de aprendizagem reflete, em grande medida, o sucesso da própria educação. Decidiu-se, então, pela escolha de um indicador absolutamente consagrado no meio acadêmico, que é a nota auferida pelo IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica.

O IDEB foi criado em 2005 pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação – MEC. Seu objetivo principal é a produção de informações relacionadas à educação brasileira, em todos os seus níveis. Possui um prestígio já consagrado na produção de informações sobre assuntos educacionais brasileiros. É dele, por exemplo, o levantamento estatístico do Censo Escolar, que aqui será muito usado.

O IDEB foi criado para medir a qualidade da educação no Brasil. É um conjunto de vários indicadores que aferem a qualidade da educação brasileira por meio específico de dois grandes parâmetros do rendimento escolar: a aprovação e a evasão escolar. Mede, portanto, a qualidade da aprendizagem do estudante da educação básica no Brasil.

Como se trata de um índice que é publicado pelo INEP/MEC de dois em dois anos, para esta monografia só interessou o último índice publicado, que remete ao ano de 2011. A opção pela escolha do último IDEB divulgado se dá pela necessidade metodológica de mostrar o atual estado da arte da educação básica e pública do DF. Não interessaria a esta pesquisa mostrar a evolução do IDEB ao

longo dos anos, na medida em que essa evolução não construiria uma informação qualificada. A esta pesquisa, interessa uma análise comparada do atual IDEB do DF com aqueles estados da Federação já selecionados. Apesar de a nota do IDEB ter evoluído de uma forma global no Brasil, e no Distrito Federal em particular, a análise comparada vai permitir vislumbrar se o DF, por receber aquele montante de recursos do FCDF, apresenta uma educação pública de maior destaque nesse quesito de qualidade auferido por esta dimensão, que aqui será classificada como a dimensão pública da qualidade da educação.

Essa primeira dimensão é classificada como dimensão pública porque o seu resultado atinge a sociedade de uma forma mais geral e abrangente. A capacidade de uma escola ensinar bem os filhos da sociedade reflete o sucesso de qualquer iniciativa no campo educacional. Não se pretende e tampouco se almeja, ao conjunto da sociedade, que uma escola eduque mal seus filhos. Portanto, a boa educação e o adequado nível de aprendizagem correspondem aqui a uma dimensão chamada de pública da qualidade da educação.

Uma segunda dimensão para se auferir a qualidade da educação pública no DF, destinatária daquele montante de recurso do Fundo Constitucional, é uma dimensão de ordem mais corporativa. E aqui se entende como corporativa a questão salarial e de condições de trabalho dos professores do DF, destinatários, como já demonstrado, de expressiva parte dos recursos do FCDF.

Cumprir destacar que essa dimensão que aqui se denomina de corporativa preenche a outra ponta do processo ensino-aprendizagem. A qualidade da educação não pode ser auferida somente pelo resultado final que se verifica nos beneficiários desse serviço – no caso o estudante, que aqui será avaliado a partir das notas dadas pelo IDEB.

A qualidade da educação pública também se mede pelas condições de trabalho do professor em sala de aula, o que envolve, por que não, a sua remuneração, a sua capacitação e a sua condição de trabalho. Essa dimensão, aqui classificada de dimensão corporativa, não deve ganhar, de nenhum modo, um tom mais pejorativo. Essa dimensão corporativa é tão importante quanto a dimensão pública para se auferir a qualidade da educação.

Essa dimensão corporativa da qualidade da educação básica e pública do DF será medida através das informações selecionadas no Censo Escolar da Educação Básica, também elaborado e executado sob a responsabilidade do INEP/MEC. O último Censo da Educação Básica, na oportunidade da elaboração desta monografia, também é do ano de 2011 e traça um panorama da atual situação da educação básica brasileira e, no interesse particular desta monografia, a do Distrito Federal.

Por isso que nesta pesquisa foi decidido abarcar essas duas dimensões da qualidade da educação pública oferecida pelo Distrito Federal, consideradas aqui indissociáveis porque se completam. Ambas com as mesmas fontes: INEP/MEC. Ambas referentes ao mesmo ano: 2011. A dimensão corporativa com as informações extraídas do Censo. E a dimensão pública, com as informações extraídas das notas obtidas no IDEB do Distrito Federal.

4.1 – Dimensão corporativa da qualidade da educação

Para avaliar o que aqui está a ser denominado de dimensão corporativa da qualidade da educação pública prestada no Distrito Federal, os resultados do Censo Escolar da Educação Básica do INEP será o principal indicador. Como já dito anteriormente, a última edição deste Censo é do ano de 2011.

Destaca-se, portanto, alguns aspectos deste Censo que podem auxiliar na determinação da qualidade das condições de trabalho e da qualificação formal do professor no DF, a partir do perfil detectado deste profissional no Censo Escolar. Qualificação envolve formação acadêmica e condição de trabalho envolve estrutura e remuneração do profissional.

As informações referentes à remuneração são as únicas aqui que não foram extraídas do Censo porque não existe essa variável no Censo Escolar. As informações mais atuais sobre a remuneração dos professores no Brasil foram levantadas pelo Instituto Metas – Avaliação e Proposição de Políticas Sociais. Aqui é importante que se frise a necessidade também de uma análise comparada. Não serviria a esta pesquisa a evolução do salário do professor no DF ao longo dos anos

porque também não qualificaria a informação que nos interessa. O importante é a comparação do salário do professor do DF, que recebe via Fundo Constitucional do DF, com os salários dos outros Estados da Federação que não contam com aquele recurso.

A primeira informação diz respeito à escolaridade do professor do Distrito Federal, auferida no Censo, conforme a Tabela 10 logo abaixo:

TABELA 10
Número de Funções Docentes¹ na Educação Básica por escolaridade, segundo UF - 2011

Unidade da Federação	Total de Professores	Professores com nível superior	Percentual de professores com nível superior
Bahia	152.316	69.336	46%
Distrito Federal	27.692	23.953	86%
Goiás	59.357	48.493	82%
Minas Gerais	219.126	182.430	83%
Paraná	115.118	103.043	90%
Rio de Janeiro	149.447	102.963	69%
Rio Grande do Sul	114.197	91.417	80%
Santa Catarina	69.421	57.054	82%
São Paulo	413.184	357.597	87%

¹- professores que estavam em efetiva regência de classe em 25/05/2011.
Fonte: Inep/MEC.

Essa Tabela 10 evidencia que o Distrito Federal conta com um corpo de professores altamente qualificado. O índice de 86% de professores com nível superior só fica atrás dos Estados de São Paulo e Paraná, que contam, respectivamente, com um índice de 87% e 90%. Essa informação reflete a qualidade dos profissionais responsáveis por educar os filhos da sociedade em geral e, inequivocamente, coloca o DF em uma posição confortável nesse *ranking*.

Cumprir destacar que desses dois Estado que ficaram à frente do DF nessa comparação, ambos se posicionam a frente do DF no quesito participação no PIB global brasileiro. Isso indica que, de alguma forma, são Estados mais ricos que o DF na participação da geração de riquezas do país.

A segunda informação diz respeito ao percentual de professores que possui, além do curso superior, um curso de licenciatura, o que, em tese, os habilita para o

exercício pleno do magistério com mais qualidade. A Tabela 11 logo abaixo traz essa informação:

TABELA 11
Número de Funções Docentes¹ na Educação Básica com formação superior, com licenciatura, segundo UF - 2011

Unidade da Federação	Total de Professores com curso superior	Possui curso com licenciatura	Percentual de professores com curso de licenciatura
Bahia	69.336	52.794	76%
Distrito Federal	23.953	20.132	84%
Goiás	48.493	43.014	89%
Minas Gerais	182.430	159.557	87%
Paraná	103.043	88.422	86%
Rio de Janeiro	102.963	86.012	84%
Rio Grande do Sul	91.417	80.920	89%
Santa Catarina	57.054	49.504	87%
São Paulo	357.597	261.812	73%

¹ - professores que estavam em efetiva regência de classe em 25/05/2011.
Fonte: Inep/MEC.

A informação contida na Tabela 11 mostra o DF com um índice positivo de professores que, além do curso superior, fizeram a licenciatura. O curso de licenciatura é aquele voltado para a prática pedagógica, portanto, quanto mais professores licenciados, melhor para a qualidade da educação ofertada à sociedade, ao menos em tese.

Nesse quesito, os professores do DF ficam atrás dos professores dos Estados de Goiás, Minas Gerais, Paraná, Rio Grande do Sul e Santa Catarina. Essa informação pode ser encarada como uma oportunidade de se avançar nas políticas públicas de educação no DF, de modo que seja possível oferecer cursos de licenciatura a esses professores que ainda não obtiveram essa qualificação.

O Distrito Federal, com um índice de 84% de seus professores licenciados, se igualou ao Rio de Janeiro e foi melhor do que os Estados da Bahia e de São Paulo, o que deve ser considerado pouco para o que o DF pode e deve oferecer.

Outra informação diz respeito à quantidade de estabelecimentos em que os professores do DF lecionam, o que indica condições de trabalho mais amenas do

que as oferecidas aos profissionais que dão suas aulas em várias escolas. É muito comum na carreira do magistério, pelo Brasil afora, em todos os níveis da Federação, professores lecionarem em várias escolas.

Aqui, nesta monografia, se entendeu que o fato de os professores lecionarem em apenas uma escola concede um grau de comprometimento maior desse profissional com aquele espaço que, diuturnamente, se trabalha. Esse comprometimento reflete, por que não, em certo grau de qualidade das condições de trabalho dos professores porque cria vínculo do profissional com a escola e, sem dúvida alguma, traz mais felicidade no exercício da profissão.

O Distrito Federal é imbatível nesse quesito. Em nenhuma outra unidade da Federação, os professores gozam desse 'privilégio' de somente lecionarem em um estabelecimento. Certamente, o vínculo de 91% dos profissionais do magistério que, no DF, só lecionam em um estabelecimento, é maior com a sua escola e local de trabalho.

TABELA 12
Número de Funções Docentes¹ na Educação Básica por quantidade de estabelecimentos em que lecionam, segundo UF - 2011

Unidade da Federação	Total de Professores	Leciona em apenas 1 estabelecimento	Percentual de professores que leciona em apenas 1 estabelecimento
Bahia	152.316	128.052	84%
Distrito Federal	27.692	25.081	91%
Goiás	59.357	49.517	83%
Minas Gerais	219.126	171.573	78%
Paraná	115.118	82.484	72%
Rio de Janeiro	149.447	103.903	70%
Rio Grande do Sul	114.197	85.002	74%
Santa Catarina	69.421	54.270	78%
São Paulo	413.184	315.824	76%

¹- professores que estavam em efetiva regência de classe em 25/05/2011.
Fonte: Inep/MEC.

Outro importante indicador na determinação do que se compreende como uma condição de trabalho positiva para os profissionais do magistério se refere à quantidade de turnos em que os professores lecionam.

Aqui também se entende que quanto menor a quantidade de turnos em que os professores lecionam, melhor é a sua condição de trabalho. O professor que leciona somente em um turno tem, certamente, mais tempo livre para outras tantas atividades pedagógicas que se dão, com ou sem os alunos, no exercício da profissão do magistério.

Exemplo disso é o preceito da LDB de reservar parte da carga horária do professor para preparação da aula, o que na rede estadual do DF é chamado de hora-atividade. É um tempo livre para o professor que, por Lei, deve ser de um terço de sua escala de trabalho integral.

A Tabela 13 logo abaixo indica que o DF também é campeão nesse quesito. No Distrito Federal, o incrível percentual de 81% dos professores leciona somente em um turno. Nenhum outro Estado da Federação apresentou um resultado tão positivo.

TABELA 13
Número de Funções Docentes¹ na Educação Básica por quantidade de turnos em que lecionam, segundo UF - 2011

Unidade da Federação	Total de Professores	Leciona em apenas 1 turno	Percentual de professores que leciona em apenas 1 turno
Bahia	152.316	82.940	54%
Distrito Federal	27.692	22.295	81%
Goiás	59.357	37.328	63%
Minas Gerais	219.126	153.851	70%
Paraná	115.118	59.512	52%
Rio de Janeiro	149.447	96.894	65%
Rio Grande do Sul	114.197	61.664	54%
Santa Catarina	69.421	33.715	49%
São Paulo	413.184	262.973	64%

¹ - professores que estavam em efetiva regência de classe em 25/05/2011.
Fonte: Inep/MEC.

Outro dado importante na aferição da boa qualidade das condições de trabalho diz respeito à atuação dos professores por dependência administrativa. Aqui cabe um esclarecimento quanto à condição particular do Distrito Federal. Este ente da Federação reúne, constitucionalmente, as condições de Estado e município. O

GDF, por exemplo, é o responsável tanto pelo Ensino Fundamental quanto pelo Ensino Médio. Via de regra, os municípios são os responsáveis pelo Ensino Fundamental e os Estados, pelo Ensino Médio. O Distrito Federal tem a responsabilidade por ambos os níveis da educação básica brasileira.

Em que pese o DF reunir essa condição de ser município e Estado ao mesmo tempo, com o ônus e o bônus dessa situação, o alto índice de professores que só lecionam na rede estadual indica também uma condição de trabalho favorável frente às outras realidades estaduais ou municipais, pelo Brasil afora.

A diferença exorbitante nos índices verificados na Tabela 14 logo abaixo se explica pelo ponderamento do fato de que no DF só existe a rede estadual, que incorpora as atribuições constitucionais dos municípios, que é a responsabilidade pelo Ensino Fundamental.

TABELA 14
Número de Funções Docentes¹ na Educação Básica por dependência administrativa, segundo unidade da federação - 2011

Unidade da Federação	Total de Professores²	Leciona apenas na rede estadual	Percentual de professores que leciona apenas na rede estadual
Bahia	164.006	37.156	23%
Distrito Federal	28.146	18.895	67%
Goiás	64.587	21.818	34%
Minas Gerais	244.913	96.642	39%
Paraná	123.838	48.280	39%
Rio de Janeiro	172.588	45.076	26%
Rio Grande do Sul	126.390	48.420	38%
Santa Catarina	75.184	23.834	32%
São Paulo	457.294	162.538	36%

¹ – professores que estavam em efetiva regência de classe em 25/05/2011.

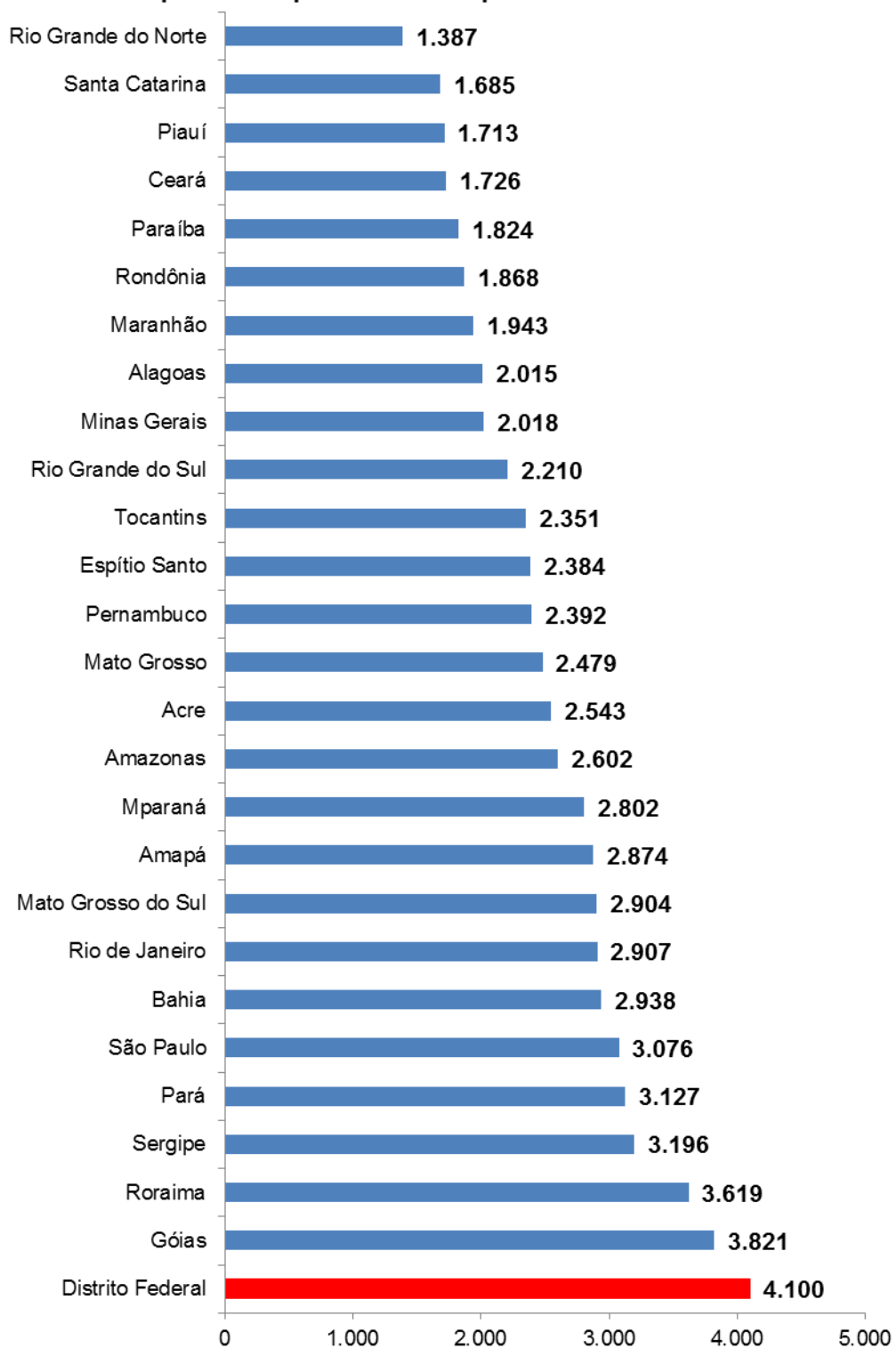
² – o número total de professores aqui pode, via de regra, ser superior às outras totalizações em função de a variável “dependência administrativa” permitir o acúmulo de mais de 1 dependência, o que quer dizer que o mesmo profissional pode, por exemplo, lecionar na rede estadual e em algum estabelecimento particular concomitantemente, o que contabilizaria 2 vezes o mesmo profissional.

Fonte: Inep/MEC.

Quanto à remuneração dos professores, o DF se destaca em primeiro lugar, conforme os dados do Gráfico 2 divulgados pela Revista da Educação, ligado ao grupo UOL de Comunicação, referentes ao ano de 2012.

GRÁFICO 2

Salário médio por UF, em R\$ - Educação básica com nível superior completo ou incompleto na rede estadual



Fonte: Instituto Metas - Revista Educação 2012

Esse levantamento sobre a remuneração dos professores no Brasil, junto às redes estaduais de ensino, foi realizado pelo Instituto Metas – Avaliação e Proposição de Políticas Sociais, sob encomenda da revista já citada. O DF também lidera o *ranking* do melhor salário do Brasil. Esse, talvez, seja o indicador mais direto da relação entre o montante de recursos aplicados na educação do DF pelo FCDF e a qualidade por ela oferecida aos moradores do DF. Isso porque, como já exaustivamente dito aqui, os recursos do FCDF são direcionados para pagamento de salários dos professores do DF.

4.2 – Dimensão pública da qualidade da educação

O que aqui está a ser conceituado de dimensão pública da qualidade da educação remete, como já indicado, ao resultado final do processo da educação, qual seja, a capacidade de aprendizado do beneficiário final da educação básica, que é o estudante.

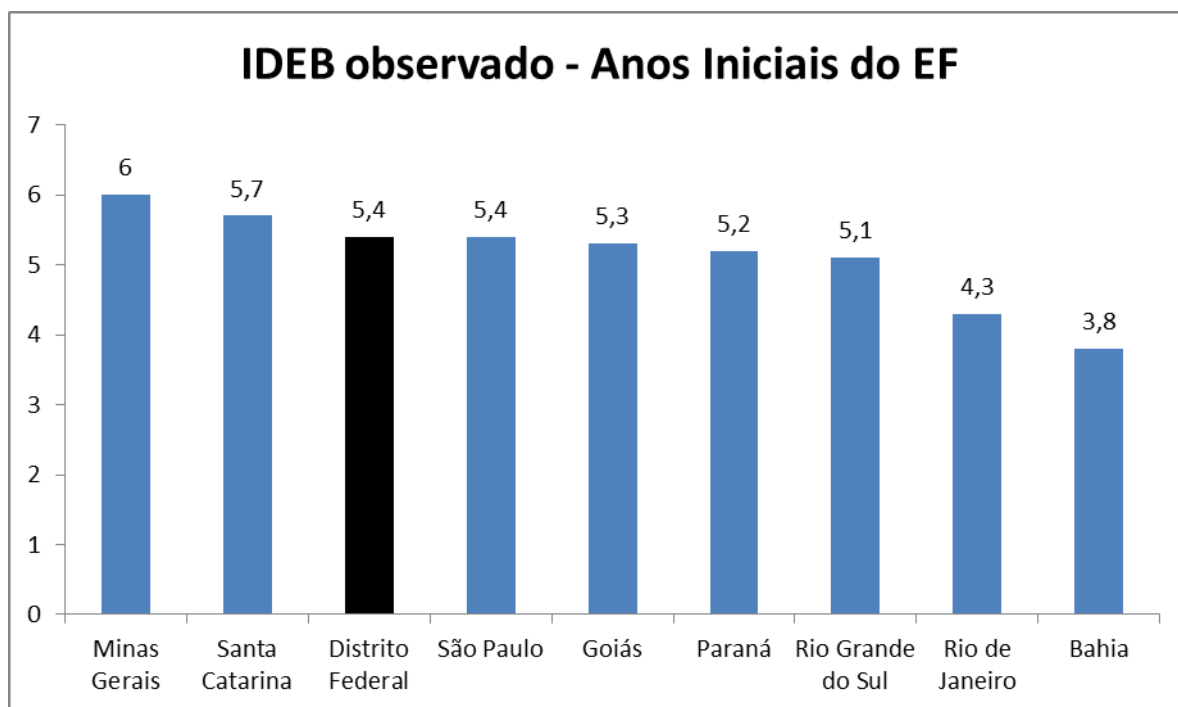
A partir daquele conjunto de Unidades da Federação selecionado, as informações desta seção mais uma vez lançarão mão da análise comparada. Os dados aqui, obtidos por meio das notas auferidas pelo IDEB, serão postos nessa perspectiva comparada.

As informações aqui desenvolvidas reproduziram a classificação sistematizada na mesma forma disponibilizada na divulgação do IDEB, realizado também pelo INEP/MEC: os dados relativos aos anos iniciais do Ensino fundamental (1ª a 4ª série); aqueles relativos aos anos finais do Ensino fundamental (7ª e 8ª série); e, por fim, as notas obtidas pela 3ª série do Ensino Médio.

O Gráfico 3 coloca o DF em uma posição bastante positiva na oferta do Ensino Fundamental nos anos iniciais, obtendo uma nota menor apenas que os Estados de Minas Gerais e Santa Catarina.

Os anos iniciais do Ensino Fundamental abrangem comumente as crianças de 6 até 10 anos de idade. A nota obtida pelo DF de 5,4 se igualou a obtida pelo Estado de São Paulo, Estado mais rico da Federação.

GRÁFICO 3



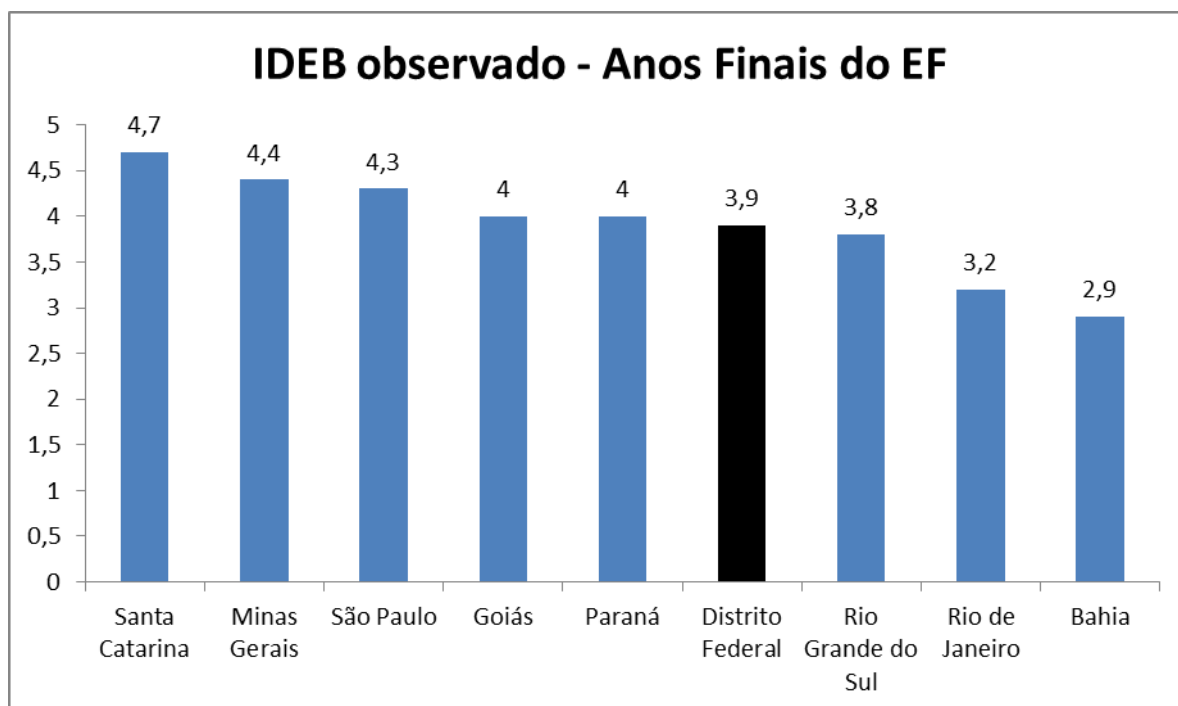
Fonte: IDEB 2011 – INEP/MEC

Já o Gráfico 4 logo abaixo apresenta as notas obtidas pelo IDEB dos anos finais do Ensino Fundamental, que envolve as 7ª e 8ª séries do antigo 1º Grau, hoje Ensino Fundamental que vai até o 9º ano.

As notas obtidas pelo IDEB nesse parâmetro deixam o DF em posição abaixo, inclusive, de Estados da Federação mais pobres, como é o caso do Estado de Goiás, naquela parametrização da participação do Estado no PIB global brasileiro. O DF só foi melhor do que o Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro e Bahia, o que indica uma piora considerável da educação ofertada no DF, quando comparado com a oferta dos anos iniciais do Ensino Fundamental.

Aqui é importante ressaltar que a progressão natural que o estudante faz no seu percurso da educação formal passa, necessariamente, pelo cumprimento integral de todo o seu Ensino Fundamental. Essa queda na qualidade da educação ofertada no Distrito Federal pode justificar, de alguma maneira, taxas elevadas de evasão escolar, especialmente nas comunidades mais pobres do DF. Essa correlação, claro, não consta desta pesquisa.

GRÁFICO 4



Fonte: IDEB 2011 – INEP/MEC

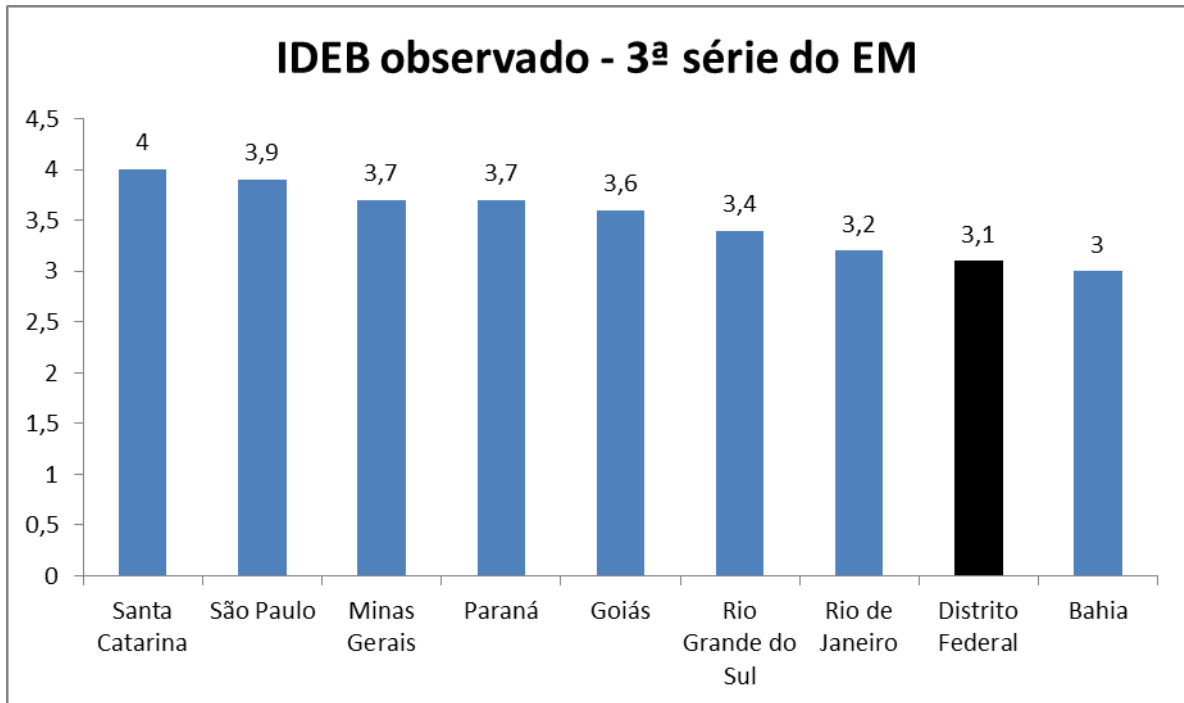
Já quando a comparação é feita com base na nota obtida pelo IDEB na 3ª série do Ensino Médio, que abrange os adolescentes e jovens com idade entre 16 e 17 anos, o Distrito Federal despenca da posição quando comparado com os outros Estados aqui selecionados.

A nota do DF obtida nesse quesito (3,1) só supera à observada no Estado da Bahia, que atingiu a nota 3. O Gráfico 5 evidencia essa má colocação do DF na oferta do Ensino Médio aos seus jovens, quando comparado com aqueles outros Estados da Federação.

O ensino médio é a porta de entrada para a formação de nível superior dos jovens da cidade. Esse índice que representa a péssima qualidade da aprendizagem dos estudantes deste nível da educação coloca o DF na companhia das piores redes estaduais de educação básica e pública do país.

Esse dado também chama a atenção porque a oferta de uma educação no Ensino Médio de baixa qualidade prejudica, sobretudo, os alunos mais pobres do Distrito Federal, impedindo-os de um ingresso mais qualificado no Ensino Superior.

GRÁFICO 5



Fonte: IDEB 2011 – INEP/MEC

5 – CONCLUSÃO: Por que a educação do Distrito Federal é boa para dentro e oscilante para fora?

A pesquisa empírica desta monografia teve o objetivo de demonstrar o volumoso recurso que o Distrito Federal conta para aplicar na segurança pública, saúde e educação, advindo do Fundo Constitucional do Distrito Federal.

Esse recurso é destinado basicamente para a área da segurança pública, que é totalmente financiada com recursos federais. Tanto a saúde quanto a educação públicas do DF são financiadas somente em parte pelos recursos do FCDF, tendo complementação dos recursos do Tesouro local.

Ficou demonstrado também que mais de 90% do total de recursos do FCDF são destinados para pagamento de pessoal. No ano de 2012, por exemplo, foram quase 9 bilhões de reais para pagamento de salário dos servidores das três áreas.

Esse montante de recurso do FCDF que chega para a educação do DF tem impactos importantes na educação pública deste ente da Federação, especialmente quando deparados com o nível salarial dos professores do DF.

Aqui cumpre destacar que, apesar dos professores do DF apresentarem o maior nível salarial do Brasil, quando comparados com outras carreiras do próprio GDF, do mesmo perfil (nível superior) e carga horária (40 horas), os professores figuram entre os piores salários do funcionalismo público distrital. A exploração dessa informação não foi desenvolvida nesta monografia, mas pode servir de um indicativo poderoso para o desenvolvimento de outros estudos futuros e mais aprofundados na comparação *interna corporis*, ou seja, quando comparado com outras carreiras dentro da própria máquina pública distrital.

A classificação realizada por esta monografia para a aferição do critério de qualidade da educação indicou, talvez, a maior descoberta cognitiva desta pesquisa, que surgiu e foi formulada no decorrer da própria investigação. A dimensão pública e a dimensão corporativa evidenciaram que, nem sempre, as boas condições de ensino sugerem, necessariamente, um bom aprendizado por parte do aluno.

O Distrito Federal apareceu melhor na oferta do Ensino Fundamental e, no decorrer do avanço da progressão da educação formal, foi surpreendentemente ficando capenga. Se igualando a Estados da Federação até mais pobres do que ele. Nesse sentido, o DF se apequena quando oferece uma educação de baixa qualidade nos anos finais do Ensino Fundamental e no 3º ano do Ensino Médio aos jovens moradores da cidade.

Dessa forma, é possível presumir que o DF cumpre melhor com as suas atribuições de município, já que as notas do IDEB foram melhores, comparativamente, naquelas faixas iniciais do Ensino Fundamental. Já quanto às suas atribuições de ofertar um bom Ensino Médio aos jovens moradores da cidade, a educação ofertada pelo DF nessa modalidade não correspondeu ao que se espera de um Estado forte e rico e, sobretudo, capital da República.

Apesar de tudo isso, as condições de trabalho dos professores do DF são muito boas e podem servir de exemplo para outras categorias de professores em outros Estados da Federação. Isso, certamente, é resultado da luta impressa na vida da cidade pelo sindicato da categoria, sempre muito forte e presente.

Diante de tudo isso, a hipótese do trabalho se confirmou só parcialmente, já que na dimensão corporativa, a educação do DF corresponde ao montante de recursos que é aplicado na educação do DF, via Fundo Constitucional. Já quanto à sua dimensão pública, a qualidade da educação deixa muito a desejar quando comparado com estados mais pobres que o próprio DF.

A relação entre condições de trabalho e remuneração do profissional está desigual. O diagnóstico leva a crer que a concentração dos recursos do Fundo para pagamento de pessoal ajuda nessa relação capenga que não se equaciona nunca: qualidade da educação é boa para o professor e é ruim para o estudante.

Essa monografia indica, ao fim e ao cabo, que é necessário discutir a ideia de contrapartidas nas negociações salariais de qualquer categoria em geral e, nesse caso em particular, do professor que, também, é um servidor público que precisa ser valorizado na medida exata de sua contribuição social.

6 – Referencial bibliográfico

GUSMÃO, L. **O fetichismo do conceito – limites do conhecimento teórico na investigação social**. 2ª edição. Topbooks Editora. 2012. Rio de Janeiro/RJ.

PEREIRA FILHO, O. A. **Impacto das Transferências Intergovernamentais no Federalismo Brasileiro: uma avaliação do Fundo Constitucional do Distrito Federal sob os aspectos de equidade fiscal e eficiência econômica**. 2º lugar entre os Tópicos Especiais de Finanças Públicas. XIV Prêmio Tesouro Nacional. 2009. Brasília/DF.

SILVA, F. J. **Custo-aluno e condições tangíveis de oferta educacional em escolas públicas do Distrito Federal: (des)igualdades à flor da pele**. Tese de Doutorado – Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Educação. Programa de Pós-Graduação em Educação, 2010, Porto Alegre/RS.

SOUZA, M. T. N. **Fundo Constitucional do DF: viabilidade de novos aportes de recursos**. Nota Técnica da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. Câmara dos Deputados, 2011. Brasília/DF.