

A alimentação escolar e o índice constitucional de aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino

Por Gabriel Guy Léger¹

Gabriela Verona Pércio²

Introdução

Visando assegurar o cumprimento do dever do Estado de proporcionar a educação, a Constituição da República estabelece, para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, percentuais mínimo de aplicação sobre a receita decorrente da arrecadação de impostos.

A questão se torna especialmente relevante para as Corte de Contas na medida em que o exercício da fiscalização, consubstanciado na análise das contas de governo, envolve a avaliação do alcance desses percentuais, usualmente denominados índices de educação.

Ademais, é crescente a demanda da população, especialmente nos pequenos municípios, pela implantação do ensino em tempo integral, caso em que o desenvolvimento das chamadas atividades de “contra-turno” e o fornecimento de alimentação escolar é indiscutivelmente necessário.

Não obstante, alguns Tribunais de Contas têm glosado despesas com alimentação e “contra-turno”, entendendo que não podem ser consideradas despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino e, portanto, integrar as despesas passíveis de serem computadas no percentual estabelecido pela Constituição Federal.

Nesse contexto, lança-se à discussão questão que nos parece crucial: *os valores destinados à alimentação escolar devem ser computados para o fim de calcular-se o índice constitucional de educação?*

As considerações que seguem visam expor a problemática em torno do assunto e possibilitar sua avaliação sob dois enfoques: *um* pautado unicamente nos métodos tradicionais (e eficazes) de interpretação (gramatical, lógico, sistemático e histórico), *outro*, decorrente de uma nova hermenêutica, mas propagada por constitucionalistas de escol, fundado, também, no princípio da unidade da Constituição.

¹ Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado do Paraná, e Diretor Adjunto da AMPCON – Associação Nacional do Ministério Público de Contas.

² Advogada especialista em Direito Administrativo, assessora do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado do Paraná.

I O enfrentamento do problema sob o primeiro enfoque: impossibilidade do cômputo dos valores para cálculo do percentual

A Constituição da República, em seu art. 212, estabelece:

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

...

§ 4º Os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde previstos no art. 208, VII, serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários. (Grifou-se.)

Regulamentando a matéria, a Lei de Diretrizes e Bases (nº 9.394/96), traz:

Art. 70. Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:

I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;

II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;

III – uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;

IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;

V - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;

VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;

VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;

VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar. (Grifou-se.)

Art. 71. Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com:

I - pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão;

II - subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural;

III - formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos;

IV - programas suplementares de alimentação, assistência médico-dentológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;

V - obras de infra-estrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar;

VI - pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino. (Grifou-se.)

A interpretação conjunta dos dispositivos acima transcritos permite as seguintes conclusões:

a) Apenas *despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino* poderão ser computadas para o fim de alcance do percentual mínimo de 25%;

b) De acordo com o art. 70 da LDB, consideram-se despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com vistas à consecução dos *objetivos básicos* das instituições de ensino, tal como aquelas que arrola, *exemplificativamente*, em seus incisos – é o que se extrai, sobretudo, da expressão “compreendendo”, empregada pelo legislador e grifada na transcrição acima; portanto, outras despesas diversas das enumeradas, mas atinentes à consecução dos objetivos básicos, podem ser computadas;

c) O art. 71 da LDB exclui, expressamente, do cômputo do percentual, despesas que, *em primeira análise*, não se relacionam aos *objetivos básicos* das instituições educacionais, proibindo, por tal razão, em harmonia com o teor do art. 70, seu custeio com recursos integrantes daquele percentual;

d) Nesse elenco, encontram-se os *programas suplementares de alimentação* (inciso IV do art. 71), que conforme estabelece o § 4º do art. 212 da Constituição da República, serão custeados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários.

Não há norma legal disciplinando o que se deva entender como programa suplementar de alimentação, o que, em face do disposto no art. 227 da Constituição da República, faz supor que seriam aqueles destinados a reforçar a alimentação fornecida no âmbito familiar, ou seja, programas que visam *suplementar a alimentação*, com *caráter assistencial*. Como tais, podem ser citados, apenas para melhor ilustrar, os programas “cesta básica”, “bolsa família”, “bolsa alimentação”, “bolsa escola”, todos desenvolvidos pelo Governo Federal.

Veja-se o que Celso Ribeiro Bastos escreve a respeito:

*“Os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde, conforme o § 4º do art. 212, não serão financiados pelos recursos públicos destinados à educação, como reza o art. 68 da Lei nº 9.394/96, mas com recursos alocados de contribuições sociais e outros recursos. **Portanto, os recursos que financiarão os programas suplementares de auxílio ao educando serão os do orçamento da seguridade social.** Escreve Manoel Gonçalves Ferreira Filho:*

‘Nitidamente este parágrafo tem o objetivo de excluir do cômputo dos gastos com o ensino o que é dado ao estudando como apoio. Isto é, o que lhe é concedido como fruto de ‘programas suplementares’. Esses programas deverão ser definidos pelas verbas da seguridade social’. ”³

Ainda, arremata:

“Nosso legislador constitucional achou por bem estabelecer no § 4º do art. 212 que os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde, dispostos no art. 208, VII, sejam financiados com recursos de contribuições sociais e outros recursos orçamentários. É dizer, com recursos do orçamento da seguridade social; os recursos da educação não poderão, portanto, ser utilizados para financiar esses programas.”⁴

Nesse contexto, a alimentação escolar se enquadraria na noção de “programa suplementar de alimentação” e, como decorrência lógica e imediata, os valores empregados a tal título não seriam considerados para fins de verificação do alcance do índice constitucional.

Esta é a solução primeira, emergente da interpretação “fria”, por assim dizer, dos dispositivos constitucionais e legais atinentes à matéria.

Entretanto, seu potencial para acarretar conseqüências indesejadas e gravosas ao interesse público pode torná-la demasiadamente simplista e até conflitante com o dever do Estado de suprir as necessidades alimentares e de viabilizar a educação, notadamente o ensino em tempo integral.

O texto escrito apenas se compatibilizaria integralmente com os verdadeiros objetivos do legislador mediante um maior esforço exegético, tal como abaixo se procurará explicar.

II O enfrentamento do problema sob um segundo enfoque: possibilidade do cômputo dos valores para cálculo do percentual A outra linha de interpretação

³ BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Grandra. **Comentários à constituição do Brasil: arts. 193 a 232**. São Paulo: Saraiva, 1998. v. 8, p. 645.

⁴ BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Grandra. Ob. cit., p. 647.

É sabido que, atualmente mais do que nunca, a alimentação escolar desempenha papel fundamental na educação infantil. **Seu caráter assistencial persiste, pela própria natureza da ação governamental. Contudo, passou a assumir uma função elementar no aprendizado, tornando-se instrumento absolutamente necessário e fundamental ao exercício do dever do Estado de propiciar a educação.**

A preocupação constante com a repercussão da fome e da sub/desnutrição no desempenho escolar há muito vem produzindo o esforço conjunto dos Governos Federal, Estaduais e Municipais no desenvolvimento de programas que visam melhorar a cada dia a alimentação. Além do objetivo primário, que é assistir a criança e o adolescente em seu desenvolvimento, proporcionando parte dos nutrientes necessários, visa-se, **através do fornecimento da alimentação**, manter o aluno na escola, melhorar seu rendimento e contribuir para a redução da evasão escolar.

Vale transcrever trecho extraído do *site* da Prefeitura Municipal de Foz do Iguaçu, que bem retrata essa idéia:

“A ‘fome’ pode ser considerada um entrave à concentração necessária à aprendizagem e, conseqüentemente, atua como obstáculo a permanência do aluno na escola. Por isso, o Projeto ‘Merenda Escola’ tem como objetivos melhorar as condições fisiológicas do aluno, de forma a favorecer o processo ensino-aprendizagem, promover a educação nutricional no âmbito da escola, de forma a reforçar a aquisição de bons hábitos alimentares e reduzir a evasão e repetência escolar”.

Portanto, não se trata, meramente, de um programa assistencial de combate à fome e à desnutrição, mas de uma **ferramenta de ensino**.

O Governo Federal, através do Programa Nacional de Alimentação Escolar, tem buscado contribuir para o reforço da alimentação, assegurando a oferta da alimentação de forma a suprir, no mínimo, 15% das necessidades nutricionais dos alunos durante o período de permanência na escola. De acordo com informações obtidas na página do FNDE na internet:

“Dessa forma, o programa contribui para a melhoria da capacidade de aprendizagem, para a formação de bons hábitos alimentares, além de contribuir para a redução da evasão escolar”. (Grifou-se.)

Ainda:

“O PNAE possibilita uma melhor qualidade de vida para 22% da população brasileira ao desenvolver políticas de qualidade alimentar e nutricional. Além de contribuir para uma boa aprendizagem, o programa significa incentivo ao combate à fome e melhoria na alimentação dos alunos localizados nas regiões mais carentes”. (Grifou-se.)

O Tribunal de Contas da União, no evento Diálogo Público realizado em 2004, enfatizou a importância da alimentação escolar, frisando, exatamente, a importância de seus efeitos em relação ao aproveitamento e à evasão escolar – trouxe, aliás, no intuito de sensibilizar a população quanto à importância do controle social no contexto dos Conselhos de Alimentação Escolar instituídos pela lei, depoimentos de crianças acerca da dificuldade de estudar quando não alimentadas.⁵

O Estado do Paraná tem repassado aos municípios recursos para complementação da alimentação escolar, em execução do Programa Estadual de Alimentação Escolar.

Indo mais longe, a Secretaria de Educação do Estado de São Paulo instituiu o Programa de Merenda *nas Férias* (Resolução nº 102, de 15 de junho de 1994), “*tendo em vista a dimensão social do fornecimento da merenda escolar*”, deixando claro que um dos objetivos é “*incentivar o comparecimento do aluno à escola*” (art. 3º).

É inquestionável, portanto, que **a alimentação escolar é instrumento elementar, essencial, indispensável à educação**, tanto quanto aqueles arrolados nos incisos do art. 70 da LDB – professor, material didático, transporte escolar, bolsa de estudo, “atividades-meio” necessárias ao funcionamento do ensino, pesquisas estatísticas.

Não há como negar que o fornecimento de alimentação escolar, se não está *diretamente* dentre os objetivos *básicos* das instituições de ensino, **é ferramenta de apoio da mais alta relevância no desempenho das funções do Estado, carecedora de especial atenção por parte dos governantes.**

Avançando no raciocínio, pode-se dizer que, nas atuais proporções da pobreza da grande massa da população brasileira, o direito à educação está atrelado ao direito à alimentação e o fornecimento de alimentação escolar desempenha dupla função, essencial a ambos: a) combater a fome e a desnutrição e, b) não só melhorar, mas **possibilitar**, conforme o caso, o aprendizado.

Nessa linha, *o direito à alimentação escolar é um aspecto do direito à alimentação e à educação e, portanto, integra o rol dos direitos da criança e do adolescente cuja garantia cumpre ao Estado*, concorrentemente com a família e a sociedade, e com absoluta prioridade, conforme estabelece o já citado art. 227 da Constituição da República, cuja transcrição ora se faz oportuna:

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de

⁵ Os depoimentos podem ser ouvidos na íntegra ao acessar a programação do evento “Diálogo Público” no site do TCU na internet: http://www.tcu.gov.br/isc/dialogo_publico/setembro_secex_pr.asp, item 07, Conselhos de Alimentação Escolar.

*toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.*⁶

Também oportuna é a transcrição do artigo 208, e seu inciso VII, da Carta Federal:

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

...

*VII – atendimento ao educando, no ensino fundamental, através de **programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.**”* (Grifou-se)

Tratam-se de **direitos fundamentais** de segunda geração – direitos sociais, culturais e econômicos, bem como os direitos coletivos ou de coletividade, “abraçados ao princípio da igualdade”⁷ -, vinculados de forma indissociável ao **direito à dignidade**.

É nesse ponto que se busca uma interpretação calcada no **princípio da unidade da Constituição**, inicialmente reportado.

Observe-se o que escreve Paulo Bonavides:

“Os métodos tradicionais, a saber, gramatical, lógico, sistemático e histórico, são de certo modo rebeldes a valores, neutros em sua aplicação, e por isso mesmo impotentes e inadequados para interpretar direitos fundamentais. Estes se impregnam de peculiaridades que lhes conferem um caráter específico, demandando técnicas ou meios interpretativos distintos, cuja construção e emprego gerou a Nova Hermenêutica.

...

A solução aventada por Klauss Stern reside em descobrir uma abalizada teoria dos direitos fundamentais, utilizando tanto os ‘novos’ como os ‘velhos’ métodos de interpretação e compreendendo a interpretação da Constituição como concretização já da Constituição mesma, já, sobretudo, dos direitos fundamentais, escorada nos princípios de interpretação constitucional, entre os quais se insere aquele de mais subido grau, a saber, o princípio da unidade da Constituição; um princípio excludor de contradições.

É o princípio que, por excelência, preserva o espírito da Constituição. E, tratando-se de interpretar direitos fundamentais, avultam a sua autoridade e prestígio, na medida em que a natureza sistêmica, imanente ao mesmo, pode conduzir, entre distintas possibilidades interpretativas, à eleição daquela que

⁶ O dispositivo foi reproduzido com exatidão pelo art. 4º da Lei nº 8.069/90, Estatuto da Criança e do Adolescente.

⁷ BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 14. ed., São Paulo: Malheiros, 2004. P. 564.

realmente, estabelecendo uma determinada concordância fática, elimina contradições e afiança a unidade do sistema.

A inclinação hermenêutica para a ‘unidade da Constituição’ é, segundo Stern, ‘o mais nobre princípio interpretativo que existe’, princípio de incontestável preponderância na jurisprudência alemã. Arrima-se esse jurista em um acórdão da Corte de Karlsruhe onde os juízes constitucionais sentenciaram: ‘Não se pode considerar insuladamente uma estipulação singular da Constituição nem pode ser ela interpretada ‘em si mesma’, senão que deve manter ‘conexão’ de sentido com as demais prescrições da Constituição, formando uma unidade interna’, porquanto da ‘totalidade da Constituição emergem determinados princípios constitucionais bem como decisões fundamentais, às quais se subordinam as estipulações isoladas da Constituição’, e com as quais devem guardar compatibilidade’.”⁸ (Grifou-se.)

Citando Häberle, escreve:

*“...O avanço traduz-se na Alemanha, conforme ele observa, com o freqüente emprego da máxima segundo a qual os direitos fundamentais já não têm eficácia ‘em função da lei’, mas, ao contrário, as leis ganham eficácia ‘em função dos direitos fundamentais’. É, aliás, uma averigüação que já fora feita precursoramente por Krueger e que serve para marcar a passagem do primeiro Estado de Direito – o Estado legal, o Estado da separação dos poderes – ao segundo Estado de Direito – o Estado constitucional, o Estado do novo dogma dos direitos fundamentais, o Estado assentado sobre o pedestal de quatro gerações cumulativas de direitos, que culminam com o direito à democracia, apanágio do gênero humano e coroamento daquele axioma de concretização progressiva da liberdade”.*⁹ (Grifou-se.)

Ainda a propósito, anote-se a lição de José Afonso da Silva:

*“A norma assim explicitada – ‘A educação, direito de todos e dever do Estado e da família (...)’ (arts. 205 e 227) -, significa, em primeiro lugar, que o Estado tem que aparelhar-se para fornecer, a todos, os serviços educacionais, isto é, oferecer ensino, de acordo com os princípios estatuídos na Constituição (art. 206); que ele tem que ampliar cada vez mais as possibilidades de que todos venham a exercer igualmente esse direito; e, em segundo lugar, **que todas as normas da Constituição, sobre educação e ensino, não que ser interpretadas em função daquela declaração e no sentido de sua plena realização. A Constituição mesmo já considerou que o acesso ao ensino fundamental, obrigatório e gratuito, é direito público subjetivo; equivale a reconhecer que é***

⁸ BONAVIDES, Paulo. Ob. cit., p. 595.

⁹ BONAVIDES, Paulo. Ob. cit., p. 596.

direito plenamente eficaz e de aplicabilidade imediata, isto é, direito exigível judicialmente, se não for prestado espontaneamente”¹⁰

É fato que, com a instituição do dever de assegurar à criança e ao adolescente o direito à alimentação, à educação e à dignidade, a Constituição visou a concretude de tais garantias. E, se hoje o fornecimento de alimentação escolar é, ressalte-se, um **efetivo e imediato** instrumento de realização de tais deveres, a interpretação de normas que sobre ele produzam conseqüências, mesmo que reflexamente, deve ser sempre no sentido de preservar-lhe a integridade.

A par dessas considerações, é preciso tomar como premissa que, ao estabelecer, no § 4º do art. 212, que os programas suplementares de alimentação seriam financiados com recursos da seguridade social e outros recursos orçamentários, excluindo-os dos objetivos precípuos da educação, o legislador constituinte provavelmente não vislumbrou uma situação de semi-dependência do aprendiz em relação ao auxílio estatal, como a que ora se apresenta. Ou, ainda que essa consciência estivesse presente, pretendeu-se que o Estado, através da Seguridade Social e de outros recursos orçamentários, detivesse meios suficientes de atender àquele seu dever, *o que nem sempre se mostra verdadeiro.*

Veja-se a crítica de Celso Ribeiro Bastos:

*“No art. 208 da Constituição o Estado se compromete a oferecer a educação. Poderíamos dizer que o dever do Estado com a educação é a contrapartida do direito dos cidadãos à educação. Apesar de a Constituição instituir uma série de garantias no que diz respeito à efetivação do dever do Estado com a Educação, na realidade este não se encontra em condições de cumpri-las. O que acaba acontecendo na verdade é que as garantias constitucionais perdem a eficácia, pois é praticamente impossível sua realização. O Estado está sobrecarregado de encargos sociais, e a receita dos orçamentos públicos não é suficiente para suprir as necessidades da população nessa área”.*¹¹ (Grifou-se.)

Não há dúvida de que a celeuma ora suscitada não se instauraria se o mandamento do § 4º do art. 212 fosse fielmente executado, concretizando-se a ação governamental através das fontes de recursos nele mencionadas.

Contudo, é certo também **que não há norma legal explicitando ser a alimentação escolar um programa suplementar de alimentação e que sua classificação como um instrumento de atuação do Estado na execução de seu dever de proporcionar, com prioridade, educação à criança e ao adolescente não é, em absoluto, descabida.**

¹⁰ SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 22. ed., São Paulo: Malheiros, 2003. P. 312.

¹¹ BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Grandra. Ob. cit., p. 511.

Portanto, a questão é de suma relevância e demanda análise extremamente cautelosa e ponderada, de modo a evitar qualquer prejuízo indevido – e, porventura, fatal - a interesses públicos maiores.

III Um importante argumento em defesa da segunda linha de interpretação

Na esteira do acima exposto, a exclusão dos valores despendidos com a alimentação escolar dos percentuais estabelecidos no art. 212 da Constituição pode significar alguns passos atrás na corrida contra a desnutrição e o analfabetismo. Com efeito, não havendo forma objetiva de controlar a ação governamental em prol da melhoria da alimentação escolar – o estabelecimento de uma meta percentual parece ser um meio eficaz de fazê-lo -, o dano, cedo ou tarde, seria inevitável.

Portanto, a atenção dispensada pelos governos a esse mister, destacando do orçamento valores significativos e suficientes para promover o adequado suprimento da alimentação escolar, é atividade que não pode ser desestimulada.

No âmbito da Corte Paranaense, o art. 22 do Provimento nº 37/99-TC considerou como possíveis de serem suportadas por recursos oriundos do FUNDEF (pelos 40% restantes após a destinação de 60% à remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício) despesas com professores em desvio de função, a despeito do teor do art. 71, VI da LDB, e pessoal desenvolvendo atividades meramente operacionais, as quais, *na linha da análise restrita*, não são “realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais” (art. 70, *caput* da LDB). Transcreve-se:

Art. 22. As despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental, realizadas com o restante dos recursos do FUNDEF (deduzida a remuneração dos profissionais do magistério e a capacitação de professores leigos até o ano 2001), devem ser efetivadas de acordo com o art. 70, da Lei nº 9.394/96, observadas as restrições constantes do art. 71, do mesmo diploma legal, merecendo destacar, a título de esclarecimento, que se enquadram nesse conjunto de despesas, os seguintes itens:

*I – Pagamento de profissionais, incluindo-se os **professores em desvio de função**, em efetivo exercício no âmbito do ensino fundamental do sistema de ensino, **desenvolvendo atividades de natureza técnico-administrativa;***

*II – Pagamento de profissionais em efetivo exercício no âmbito do ensino fundamental, ou de instituições (pessoa jurídica), **desenvolvendo atividades de apoio, relacionadas à realização de serviços operacionais** diversos necessários ao funcionamento dos sistemas do ensino (**conservação, limpeza, segurança, preparação de merenda escolar, etc.**). (Grifou-se.)*

Então, por coerência, considerar despesas com fornecimento de alimentação escolar para o alcance do percentual mínimo não destoaria da linha já adotada.

A se considerar o fornecimento de alimentação escolar como um programa suplementar de alimentação, releva destacar, ainda, apenas para estabelecer um raciocínio análogo, que o transporte escolar está igualmente entre os programas suplementares, nos termos do inciso VII do art. 208 da CF/88, o que não impediu o legislador infraconstitucional de incluí-lo dentre as despesas realizadas para consecução dos objetivos básicos da educação, conforme art. 70, VIII da LDB.

Constata-se, pois, que o binômio transporte-alimentação é elemento fundamental do processo educacional, garantindo, o primeiro, o direito constitucional de acesso e, o segundo, a permanência no ambiente escolar, em especial, em sala de aula, ambos princípios expressos na Constituição do Estado do Paraná:

“Art. 178. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

I – igualdade de condições para acesso e permanência na escola, vedada qualquer forma de discriminação e segregação;

..

Art. 179. O dever do Poder Público, dentro das atribuições que lhe forem conferidas, será cumprido mediante a garantia de:

..

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

A propósito do tema, as Resoluções deste Tribunal, nº 11456/01 e nº 1617/02, exaradas em expedientes nos quais se discutiu acerca do custeio do transporte escolar.

Ressalta-se, ainda, entendimento já exarado por esta Casa¹², no sentido de que o fornecimento da merenda escolar destina-se à manutenção e desenvolvimento do ensino básico.¹³

Enfim, como última consideração, enfatiza-se necessidade de manter ileso um dos objetivos do legislador constituinte ao redigir o art. 212, qual seja: **a valorização do magistério mediante a remuneração condigna de professores.**

Celso Ribeiro Bastos escreve:

“O art. 212 está relacionado com o caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias: nos dez primeiros anos da promulgação da Emenda n. 14, de 12 de setembro de 1996, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão não menos de sessenta por cento dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal à manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental, com o objetivo de assegurar a

¹² Resolução nº 6890/96, que deu provimento ao Recurso de Revista nº 109.390/96-TC.

¹³ Vide, também, item 5 do Parecer Ministerial nº 11.762/96.

universalização de seu atendimento e a remuneração condigna do magistério.”¹⁴ (Grifou-se.)

Desse modo, *em qualquer caso, é essencial que a remuneração docente não reste menosprezada.* Não seria admissível que fossem dedicados recursos vultosos ao fornecimento da alimentação escolar e, em contraponto, fossem, os professores, grandes responsáveis pela missão de educar, remunerados de forma inadequada. É imperioso que a ação governamental esteja voltada à majoração de salários defasados, de forma a manter – e, em certos casos, devolver - a dignidade da profissão e propiciar o necessário estímulo aos profissionais docentes.

Não pode, portanto, a aplicação de recursos em alimentação escolar funcionar como um “escape” ao dever de valorizar o corpo docente através de melhoras em sua remuneração. A atuação pública deve estar permeada pela razoabilidade, sendo possível cogitar-se da fixação de um percentual máximo aceitável para a aplicação de recursos **na alimentação escolar**, que garantiria o equilíbrio desejável.

Conclusão

A alarmante situação do sistema educacional do País está sempre a ensejar a busca de novos rumos, novas ferramentas que permitam torná-lo realmente apto ao fim a que originalmente se destina.

A difícil realidade de pequenos municípios, cujos orçamentos são consideravelmente estreitos, as dificuldades encontradas no gerenciamento da máquina pública, assim como a constatação de que, em certos casos, ainda que o índice não tenha sido alcançado, há uma adequada ação governamental em prol do incremento da educação, demandam, a nosso ver, o repensar do tema, sem, é claro, desbordar dos limites impostos ao intérprete pela hermenêutica.

Frisa-se que alguns municípios de maior porte, onde a demanda educacional já vem sendo satisfatoriamente atendida ao longo dos anos, inclusive mediante a remuneração adequada de seus professores, encontram dificuldades em alcançar o índice constitucional através apenas do cômputo das despesas consideradas de manutenção e desenvolvimento do ensino sob o ponto de vista estrito, não obstante já tenham implantado ações como o ensino em tempo integral ou tenham condições de fazê-lo.

É certo que governos devem empreender ações visando cumprir o dever do Estado de propiciar a educação. Mas é certo, também, que a lei deve trazer meios de estimulá-las e incentivá-las ou mesmo reconhecer aquelas que já venham sendo

¹⁴ BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. Ob. cit., p. 630.

realizadas, de modo a tornar efetiva a luta contra aquele que ainda é o maior problema deste País, o analfabetismo.

Nossa preocupação, ao trazermos o tema para debate, é que a interpretação literal e restritiva do artigo 71 da LDB possa desestimular gestores municipais no desenvolvimento e ampliação do ensino em tempo integral, pela impossibilidade de contabilizar o custo destas ações no índice percentual de 25% a que se refere o artigo 212 da Carta Federal, na contramão do desiderato constitucional e das atuais avaliações e propostas pedagógicas favoráveis à integralidade.

Assim, submetem-se à avaliação dos leitores as reflexões acima, que não têm a pretensão de esgotar a matéria ou fechar questão, mas visam, tão-somente, estimular a discussão e, eventualmente, possibilitar a evolução de assunto de tamanha relevância.