



EccoS Revista Científica

ISSN: 1517-1949

eccos@uninove.br

Universidade Nove de Julho

Brasil

Romão, José Eustáquio

Financiamento da educação no Brasil - marchas e contramarchas

EccoS Revista Científica, vol. 8, núm. 2, julho-dezembro, 2006, pp. 361-384

Universidade Nove de Julho

São Paulo, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=71580206>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

[redalyc.org](http://www.redalyc.org)

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal

Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL — MARCHAS E CONTRAMARCHAS

José Eustáquio Romão

Diretor fundador do Instituto Paulo Freire (IPF); professor do Programa de Pós-Graduação em Educação – Uninove. São Paulo – SP [Brasil]
jer@terra.com.br

Este artigo, como o próprio título indica, trata do financiamento da educação no Brasil, com destaque para o da educação obrigatória. Reconstitui, historicamente, a vinculação dos recursos públicos à educação, demonstrando que, embora contrária à boa técnica orçamentária, essa vinculação tem sido necessária no Brasil, por causa da não-correspondência prática às proclamações políticas sobre a prioridade da educação básica universalizada e de qualidade. O artigo trata ainda das lutas dos educadores e seus aliados pela defesa da escola pública, pela legislação vinculadora e, finalmente, pelo cumprimento do disposto em lei, no que diz respeito à aplicação efetiva das fontes públicas de financiamento da educação, demonstrando avanços e recuos, marchas e contramarchas.

PALAVRAS-CHAVE: Fundeb. Fundef. LDB. Orçamento público. Vinculação orçamentária.

1 Introdução – um pouco de história

1 As aspas se justificam por tratar-se de uma carta outorgada que implantou o Estado Novo, tendo sido elaborada por Francisco Campos, nos moldes da carta polonesa de Psuldsky. Por isso, ela foi jocosamente apelidada de “Polaca” pelo jargão popular. O povo brasileiro temido a sabedoria de transformar as tragédias em óperas bufas.

2 Curiosamente, a “emenda constitucional 1”, de 1969, mantinha entre as razões de intervenção nos municípios a não-aplicação, “[...] em cada ano, de vinte por cento, pelo menos, da receita tributária municipal”.

3 Sem falar que as despesas dos órgãos de segurança implantados nos sistemas educacionais, em vez de correrem à conta dos ministérios militares próprios, eram debitadas nas contas do MEC. Além disso, os programas educacionais de outros ministérios, como os dos colégios militares, também corriam por conta do orçamento do MEC. Numa palestra proferida pelo Professor Murílio de Avellar Hingel, então diretor da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora, ficou claro que, não descontados todos esses “[...] pingentes espúrios do orçamento do MEC, restavam menos de 4% para os programas de ensino.”

A vinculação de recursos públicos orçamentários foi estabelecida, pela primeira vez no Brasil, com a Constituição de 1934:

A União e os Municípios aplicarão nunca menos de dez por cento, e os Estados e o Distrito Federal nunca menos de vinte por cento, da renda resultante de impostos, na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos (artigo 156). (BRASIL, 1934)

Certamente, por causa da predominância, à época, das populações rurais sobre as urbanas, a Carta Magna do país determinava, ainda, a aplicação de um quinto dos recursos vinculados da União ao desenvolvimento do ensino nas zonas rurais (parágrafo único do mesmo artigo).

Na “Constituição”¹ de 1937, a vinculação foi, sumariamente, banida.

Com a redemocratização, em 1946, a nova Carta Magna restaurava a vinculação e a ampliava nos índices da receita dos municípios, equiparando-os aos dos Estados e Distrito Federal, quanto à obrigatoriedade de aplicarem 20% da receita resultante de impostos. Além disso, especificava que esses recursos seriam destinados à “manutenção e desenvolvimento do ensino” (artigo 169).

Novamente eliminada da legislação outorgada pelos governos militares (1967 e 1969²), a não-vinculação dos recursos destinados à educação nos orçamentos públicos (ministério, secretarias e órgãos municipais de educação) fez com que eles declinassem, sensivelmente, no período seguinte: no nível federal, caíram de 8,69%, em 1969, para 7,33%, 6,78%, 5,62%, nos três anos subsequentes, despencando mais ainda em 1974 (4,95%) e em 1975 (4,31%)³.

É aí que a “luta obsessiva em defesa da Educação”, como a denominou o próprio Senador João Calmon, passou a ganhar maior efetividade, quando ele, em 25 de maio de 1976, apresentou a Emenda Constitucional (EMC) que propunha a restauração da vinculação, com elevação dos índices ante-

riores (10% e 20%), por meio do acréscimo de um parágrafo ao artigo 176: “Anualmente a União aplicará nunca menos de 12%, e os estados, o Distrito Federal e os municípios 24%, no mínimo, de suas receitas resultantes de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino” (CALMON, 1991, p. 28). E o Senador esclareceu, depois, sua proposta de elevação dos percentuais de vinculação:

Quase 32 anos depois (sic) da promulgação da Carta de 1946, justificava-se uma reavaliação do percentual, elevando-o para fazer frente às novas necessidades do ensino. A escolaridade obrigatória, por exemplo, passara de quatro para oito anos (CALMON, 1991, p. 28).

Porém, o Governo Geisel, por intermédio de torpedeiros do próprio Ministério da Educação e Cultura (MEC), bombardeou o projeto e ele foi arquivado no Congresso Nacional por falta de quorum. Somente sete anos depois, em 1º de dezembro de 1983, é que foi aprovada a EMC 24 (BRASIL, 1983b) – também chamada Emenda Calmon –, mas não entrou imediatamente em vigor, apesar de seu caráter auto-aplicável, conforme entendimento do próprio proponente da EMC e do Conselho Federal de Educação, cujo parecer, de 13 de fevereiro de 1984, não deixava margem a dúvidas. Vale a pena, inclusive, transcrever algumas de suas conclusões:

- 1) Os percentuais mínimos de aplicação obrigatória, por força do § 4º do artigo 176 da Constituição (acrécimo da Emenda Constitucional 24/83) referem-se estritamente a despesas com a manutenção e desenvolvimento do ensino, e não à totalidade das despesas com Educação.
- [...]

- 4) A Emenda Constitucional é auto-executável e de eficácia imediata, independentemente de regulamentação, devendo incidir sobre o Orçamento de 1984, a ser editado, se necessário, mediante crédito suplementar, inclusive em caso de excesso de arrecadação.
- 5) A vinculação estipulada é obrigatória, não podendo ser descumprida, por motivo de planos de contenção ou de contingência que importem inobservância do limite mínimo estipulado.

No entanto, o descumprimento da lei continuou impune, porque o “[...] todo poderoso ministro do Planejamento da época, Delfim Netto, professor universitário, o czar da economia, opôs-se ao cumprimento da emenda [...]” (CALMON, 1991, p. 32). Somente em 1986, após sanção da regulamentação da “Emenda Calmon”, em 27 de junho de 1985, é que os percentuais mínimos por ela previstos foram consignados a orçamento.

É claro que a simples vinculação legal não garante que os recursos sejam, efetivamente, aplicados na função-alvo, como já alertava Melchior (1987, p. XIII): o que exprime mais aproximadamente a realidade são os balanços – e, mesmo assim, podem esconder aplicações espúrias, graças às habilidades dos prestadores de contas com suas “químicas” orçamentário-financeiras, como se verá mais adiante, neste texto. No entanto, a luta pela vinculação é o primeiro passo para que, posteriormente, se possa cobrar o que está vinculado. Por isso, não terminava aí a batalha.

Na segunda metade da década de 1980, a vinculação voltaria a sofrer ameaças: nove prefeitos paulistas encaminharam ação ao Supremo Tribunal Federal, argüindo sua inconstitucionalidade. Certamente, um dos motivos da iniciativa decorria da realidade do Sistema Estadual de Educação de São Paulo: as prefeituras não conseguiam gastar todos os recursos vinculados ao ensino obrigatório, porque o governo estadual arcava com, praticamente, a totalidade da responsabilidade pelo ensino obrigatório (à época, 1º grau, com oito séries) e os municípios cuidavam de pequena parcela da educação

infantil, que não era obrigatória. Aliás, este grau de ensino nem integrava os sistemas educacionais, pois somente em 1996, após a aprovação da Lei 9.394⁴ (BRASIL, 1996a) – também chamada Lei de Diretrizes e Bases (LDB) da Educação Nacional –, é que a educação infantil passou a incorporar-se ao sistema educacional. Cabe lembrar, ainda, que os municípios governados por esses prefeitos contavam com uma significativa arrecadação de impostos, por serem da região mais industrializada da grande São Paulo e, portanto, com um montante também significativo de recursos que, obrigatoriamente, tinham de ser aplicados na função ensino. Não seria desrespeitoso perguntar aos governantes autores da ação se, em seus municípios, não havia mais analfabetos e se eles haviam conseguido universalizar o ensino obrigatório de qualidade para suas populações.

No mesmo ano de sua primeira aplicação, elegia-se a Assembléia Nacional Constituinte, em cujas comissões e no plenário, as tentativas para derrubar a vinculação foram ferrenhas por parte de economistas e tributaristas, como o deputado José Serra, autor do dispositivo que proibia qualquer vinculação ao sistema tributário nacional. O parlamentar se baseava, exclusivamente, em argumentos de natureza técnica, “demonstrando” ser inadequada toda e qualquer vinculação orçamentária. Foram necessárias muitas manobras, negociações e pressões para que a educação constituísse exceção a esse dispositivo (artigo 167, IV), com base em contra-argumentos de ordem histórica e política. Mais adiante será examinado também como a contribuição social do salário-educação sofreu ameaça de evaporar-se do texto constitucional.

No entanto, esses não eram os maiores inimigos da política de meios públicos para a educação. Outros obstáculos mais sutis e mais astutos, com vistas ao contorno e até mesmo à burla da lei, surgiriam no caminho, como veremos a seguir.

Certamente a esperança de correção, ou maior distorção ainda, de discrepâncias da Constituição na legislação complementar alimentou os sonhos

4 O autor recomenda Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais (s/d.).

dos defensores da escola pública, ou dos que tinham sido derrotados nas batalhas pela vinculação.

Entre tantas outras conclusões que se pode tirar de um tão resumido histórico sobre as marchas e contramarchas do financiamento público do ensino na legislação brasileira, impõem-se as seguintes:

- Nos períodos de autoritarismo, a vinculação de recursos para a educação desapareceu do aparato legal do país;
- Ainda que coincidente com períodos de crescimento econômico, a não-vinculação coincide também com os períodos de queda sensível da aplicação efetiva de recursos no setor educacional;
- Os adversários da vinculação nunca estão desatentos ou rendidos.

2 O financiamento da educação na “Nova República”

No período da redemocratização, especialmente no imediatamente anterior à aprovação e promulgação da “Constituição Cidadã” – como a denominou o Presidente da Assembléia Nacional Constituinte, deputado Ulisses Guimarães –, em outubro de 1988, a grande luta dos educadores brasileiros progressistas se concentrou na defesa da escola pública e na vinculação de recursos públicos à educação aos orçamentos estatais, uma vez que a ausência desse dispositivo legal sempre correspondeu um refluxo na política dos meios em relação à função Educação⁵. Além disso, a luta concentrou-se, também, na preservação do salário-educação⁶, ameaçado de morte pelos defensores dos interesses privados.

Após a promulgação do texto constitucional, havia ainda muitas lutas a travar, como se verá neste rápido histórico. Elas diziam respeito, principalmente, à regulamentação dos dispositivos constitucionais específicos da educação, para criar instrumentos que permitissem, no caso do financiamento público,

⁵ “Função”, no sentido em que é definida na programação orçamentária. A Educação (com maiúscula) constitui, aí, uma função.

⁶ Que grafaremos em maiúscula, por se tratar de um nome próprio de uma fonte de financiamento do ensino criada exclusivamente no Brasil.

a eficácia de seu cumprimento. Nesse sentido, a mobilização e a participação pela/na elaboração e aprovação da Lei 9.394 se apresentavam como primeiro desafio fundamental, por uma série de razões, entre as quais se destacam:

- A longa tramitação – exaurida pela discussão entre os defensores da escola pública e os “privatistas” – do anterior projeto de lei congênere, no Congresso Nacional, fez com que a única LDB (Lei 4.024 [BRASIL, 1961]) que tivéramos já nascesse anacrônica. Era preciso cuidar para que o mesmo não acontecesse novamente⁷;
- As contradições que pontilhavam o texto da Carta Magna no que dizia respeito à educação, em decorrência das manobras dos derrotados em plenário, poderiam ser corrigidas, como é o caso, por exemplo, da determinação da prioridade do ensino obrigatório, contrariada pelo incentivo fiscal da aplicação em bolsas de estudos para o ensino médio, pela iniciativa privada⁸.

Ao mesmo tempo, era necessário aumentar a pressão pelo cumprimento dos novos dispositivos, porque, no Brasil, além da força da inércia do imediato pós-constituente, tradicionalmente, a consignação legal não tem garantido a efetivação de qualquer direito. Sem a vinculação expressa, nos orçamentos públicos do Brasil, a educação sempre arcou com prejuízos irreversíveis. Portanto, o embate tem sido travado contra os tecnoburocratas de plantão, cujo viés jurídico-econômico não lhes permite admitir que a lógica e a técnica da boa elaboração orçamentária sejam “conspurcadas” por qualquer tipo de vinculação. Esquecem-se de que as políticas públicas devem ser referenciadas nas formações sociais e nos contextos específicos. De fato, em tese, a vinculação poderia ser considerada desnecessária numa sociedade governada por mandatários que realmente administrassem o Estado de acordo com as prioridades da maioria de sua população. Porém, como no Brasil isso não acontece, os educadores se vêem divididos entre o sentimento de vitória e, ao

7 Lamentavelmente, o mesmo aconteceu, pois embora já no ano da promulgação da Constituição contássemos com um projeto de LDB para ser discutido, a aprovação e sanção dessa lei ocorreram quase uma década depois, no apagar das luzes do ano de 1996 e, mesmo assim, a partir de um projeto que não fora discutido com a sociedade brasileira (jogado na lata do lixo da História), tirado do bolso do colete do então Senador Darcy Ribeiro. Mais detalhes desta violência política narrei-os em outro texto, “A longa e sofrida trajetória da LDB” (ROMÃO, 2006).

8 Ninguém é contra o atendimento do esquecido Ensino Médio. Contudo, ele não fora consagrado como “obrigatório” pela lei no Sistema Educacional Brasileiro.

mesmo tempo, o de constrangimento, diante da conquista das vinculações específicas, pois elas são o atestado da prevenção contra a falta de seriedade com que parte dos governantes tem encarado a educação. A prova da necessidade de defesa dessa verdadeira heresia orçamentária está em fatos como o apontado por Melchior (1987, p. 5):

[...] ao contrário do que costuma acontecer na maioria dos países, foi durante o período de maior crescimento do PIB [mas de desvinculação orçamentária] que verificamos uma decrescente aplicação de recursos financeiros em Educação, principalmente pela esfera federal, que é aquela que maior potencialidade apresenta na perspectiva de receita efetivamente arrecadada.

Além da luta por mais recursos para a educação, os defensores da escola pública universalizada e de qualidade tiveram de lutar, também, pela garantia da explicitação, no texto legal, dos componentes específicos da manutenção e desenvolvimento do ensino, uma vez que outra ameaça que sempre rondou o financiamento público da educação nacional tem sido o desvio de recursos para outras funções e ações de governo, com a correspondente “maquiagem educacional”, para permitir a regularização formal das prestações de contas.

3 Recursos orçamentários

A vinculação específica ficou assim definida no artigo 212 do texto constitucional:

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 ensino⁹. (BRASIL, 1988).

9 Grifos nossos.

Como se pode observar, os percentuais mínimos não incidem sobre a arrecadação pública, mas somente sobre os impostos; taxas e contribuições sociais ficaram de fora, deixando uma porta para o vazamento do que deveria ser destinado à educação, como veremos mais adiante. Entretanto, ganhara-se uma batalha: não havia outra interpretação possível – os recursos públicos vinculados tinham, como alvo, o “ensino”, e não mais a “educação” em sentido amplo. Alguns educadores chegaram a estranhar a troca de termos, já que o ensino não abrange todo o rico universo da educação, mas imediatamente perceberam que o eventual empobrecimento pedagógico da expressão era conveniente e necessário para garantir o que se queria preservar: os recursos da educação serem aplicados especificamente na educação, e não em suas contrafações, geradas pela astúcia de interesses menores. É que, na legislação anterior, seu caráter genérico e amplo favorecia as tais “químicas” orçamentário-financeiras prejudiciais ao setor educacional, como, por exemplo, a interpretação de que atividades esportivas e carnavalescas eram também componentes de custos de manutenção e desenvolvimento das atividades educacionais. É claro que ninguém negaria o caráter cultural e até mesmo educacional de algumas dessas atividades, mas daí a usar recursos públicos da educação para financiá-las seria (e é) favorecer iniciativas governamentais, no mínimo, de discutível prioridade, e que, certamente, dão mais dividendos eleitorais, porque apresentam efeitos mais visíveis e de curto prazo.

No capítulo da Carta Magna brasileira referente à educação, desceu-se a um tal nível de detalhamento que a forma do texto constitucional acabou provocando a crítica de constitucionalistas – não sem razão, do ponto de vista estritamente técnico. Contudo, não havia outro caminho para garantir a eficácia da vinculação, uma vez que as conjunturas não obedecem exclusivamente a critérios técnicos, mas, fundamentalmente, a fatores políticos. A

explicitação, por exemplo, do financiamento dos programas suplementares, como o da alimentação e o da assistência à saúde do escolar, “[...] com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários [...]” (artigo 212, parágrafo 4º), tinha endereço claro: os governantes que vinham debitando essas despesas na conta da educação. Essa forma analítica e negativa de legislar, ainda que tenha levado a um grau de minúcias incompatível com a natureza de um texto constitucional, demonstra a necessidade de se deixar bem claro, sem qualquer sombra de dúvida, o que determina o diploma legal, já que vivemos em um país marcado pelo “jeitinho” administrativo, que nem sempre respeita as determinações legais, especialmente quando se trata de políticas sociais. Em geral, ocorre uma verdadeira “delinquência oficial”, transformando o país num vasto cemitério de leis, decretos, regulamentos etc. E, curiosamente, quanto mais ineficazes são as normas, mais furor legislativo elas provocam, criando a falsa impressão de que a legislação pode resolver as mazelas e os problemas decorrentes da má vontade da sociedade política.

A prioridade na distribuição e alocação dos recursos ficou determinada para o “[...] atendimento das necessidades do ensino obrigatório [...]” (artigo 212, parágrafo 3º), reiterada na subvinculação datada (por 10 anos) do artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT): “[...] aplicação de, pelo menos, 50% dos recursos a que se refere o artigo 212 da Constituição, para eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental”. Com a autoria do Deputado Hermes Zanetti e emendado pelo Deputado Osvaldo Coelho, mudou-se o perfil dos orçamentos públicos, com este artigo do ADCT: estabelecia-se a verdadeira prioridade do ensino fundamental, com a subvinculação. Esclarecimentos dos próprios autores do dispositivo revelavam que essa subvinculação tinha endereço certo: os recursos da União, não cabendo, portanto, a interpretação, como queriam alguns, de que os 50% deveriam ser calculados sobre o somatório dos recursos vinculados às três instâncias de governo. Esse modo de interpretar o artigo revelava nítidas e típicas manobras tergiversadoras ou desviantes de seu cumprimento, dado

que sua vigência tornaria inócua a disposição do artigo, porque os estados e municípios já aplicavam, isoladamente, mais que 50% de seus recursos educacionais na alfabetização e no ensino fundamental, por força de seu âmbito de atuação.

Preservada e até ampliada na Constituição de 1988¹⁰, a vinculação sofreria novo poderoso ataque na fracassada “Revisão Constitucional”. Além disso, a aprovação do “Fundo Social de Emergência” levou de roldão os 18%, que foram reduzidos em 3,6%, com a agravante de uma nova ameaça centralizadora dos recursos, num movimento de sentido contrário ao conquistado em 1988. Desse modo, reduzidos o percentual e a base sobre a qual ele incidiria, a educação brasileira sofreu perdas irreparáveis em seu financiamento.

Cabe salientar ainda que, infelizmente, o carimbo “público” na destinação dos recursos públicos (!) não foi conseguido, ficando aberta a comporta destinada a escoá-los para outros tipos de escolas (comunitárias, filantrópicas e confessionais – artigo 213).

Os desvios dos recursos públicos da educação têm sido tão freqüentes e escandalosos que a Lei 9.394/96, chegou a estabelecer os segmentos em que eles não podem ser aplicados, nos termos do artigo 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;

10 Sabidamente, o Senador João Calmon, nomeado relator da Subcomissão de Educação, Cultura e Desporto, percebendo os efeitos potenciais da reforma tributária em andamento, propôs o aumento do percentual da receita resultante de impostos, a ser vinculada à União, de 13% (previstos na Emenda Calmon) para 18%. É que a tão esperada descentralização dos recursos para Estados e Municípios diminuiria a base de cálculo dos recursos federais, havendo necessidade de uma compensação pela elevação do percentual. Para os últimos, propunha a manutenção do percentual de 25%, o que já significava um aumento dos recursos, uma vez que sua base de cálculo, por efeito da Reforma Tributária, aumentaria significativamente (informações e esclarecimentos passados em conversas com o autor, à época).

IV) Programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, 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.

Cabem, aqui, alguns comentários:

- Por mais estranho que possa parecer, chegamos ao ponto em que uma lei nacional tem de determinar a negação, isto é, tem de “estabelecer”, em um artigo inteiro, o que é proibido fazer. Ainda que não esgote a longa lista de proibições, este artigo demonstra como os recursos da educação se evaporam. De fato, proibições tão explicitamente detalhadas, com certeza, foram redigidas com base em praxes de desvio;
- Certamente, a pesquisa na área da educação muitas vezes se valeu dos recursos impedidos a partir da Lei 9.394/96, porque ela, por seu lado, é uma das menos financiadas no país, conforme ficou demonstrado pelos próprios responsáveis pelas agências financiadoras no 2º Seminário Internacional sobre Pesquisa e Políticas, realizado pela Uninove, em 2006. Em que pese a necessidade de mais recursos públicos para a pesquisa educacional, a fonte não podem ser os já insuficientes destinados ao ensino obrigatório;
- A proibição da subvenção a instituições públicas e privadas para o desenvolvimento de atividades assistenciais, desportivas e/ou culturais revela mais um “ladrão” por onde vazavam os recursos vinculados à função estritamente educacional;

- Por incrível que pareça, o financiamento da formação de quadros civis, militares e diplomáticos para a administração pública, muitas vezes, saiu dos recursos vinculados à educação. Certamente o pretexto era: “Trata-se de educação”;
- Já analisamos como os programas suplementares de assistência ao estudante constituíram, ao longo dos anos, um grande sorvedouro de recursos públicos que deveriam ser aplicados na função estrita do ensino. Ainda que voltado para o atendimento de estudantes do ensino obrigatório, esses recursos não suportavam tal carga e, como os programas assistenciais têm maior visibilidade e *appeal* político, dá para imaginar a inversão de prioridades e o tamanho do rombo. Contudo, mesmo que o texto constitucional seja claríssimo quanto à proibição da utilização dos recursos em programas suplementares, muitos tribunais de contas têm sido tolerantes no que se refere à sua destinação aos programas de “Merenda Escolar”, por exemplo;
- Pessoalmente, em nossas andanças pelo país, para a organização da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), constatamos o vazamento de recursos da educação em obras de infra-estrutura. Era comum, por exemplo, administrações municipais, tentando resolver problemas de saneamento básico de um bairro, localizarem a escola em seu extremo – portanto, fora do local adequado para o acesso dos alunos –, para justificar, com a desculpa de “levar o saneamento até a escola”, o uso dos recursos vinculados às obras mais gerais;
- Por mais incrível que pareça, o último comentário é muito desconfortável, até mesmo para quem denuncia as manobras orçamentário-financeiras para uso indevido dos recursos vinculados à educação, tal o seu caráter absurdo. Sob a proibição de ampliar os quadros de pessoal do serviço público, por exemplo, em épocas de demagógica contenção ou em períodos eleitorais, como se sabe, a educação e a

11 Lamentavelmente, a mesma punição não é prevista para Estados inadimplentes nem para a União.

saúde são excetuadas, uma vez que seus serviços não podem ser interrompidos por causa de aposentadorias, licenças etc. Ora, vinha sendo comum contratar pessoal para a educação e cedê-lo a outros setores da administração pública, onerando a folha de pagamento dos quadros educacionais. Esta manobra é uma das mais difíceis de controlar, porque implica o acompanhamento diário dos locais de trabalho dos servidores públicos.

Embora a atual Constituição seja draconiana na punição aos municípios inadimplentes – previsão de intervenção do Estado quando “não tiver sido aplicado o mínimo exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino” (artigo 35, III)¹¹ – não se tem notícia de a medida ter sido tomada em relação a qualquer administração municipal condenada pelos tribunais de contas.

4 Salário-educação

Outra fonte de financiamento importante do ensino fundamental é o salário-educação. Criado pela Lei 4.440 (BRASIL, 1964), tinha como objetivo específico “[...] suplementar as despesas públicas com a educação elementar [...]” (artigo 1º). Embora caracterizado como uma “contribuição social” devida pelas empresas industriais, comerciais e agrícolas, ele aproxima-se, em natureza, das taxas, na medida em que implica prestação de serviços pelo Poder Público.

As alíquotas para base do cálculo da arrecadação, a distribuição e aplicação da receita resultante sofreram, ao longo desses quase 43 anos, algumas variações, mas a legislação tem mantido o essencial de sua concepção original.

Em 1975, por meio do Decreto-Lei 1.422 (BRASIL, 1975), o salário-educação sofreu uma série de modificações, entre as quais se destacam:

- A alíquota de 1,4% foi elevada para 2,5%¹² sobre o salário de contribuição ao órgão próprio da Previdência Social;
- A taxa de administração do órgão arrecadador também foi elevada de 0,5% para 1%;
- A divisão em duas partes iguais do resultado da arrecadação entre a União e os Estados foi alterada para 1/3 e 2/3, respectivamente, diminuindo o poder equalizador da primeira.

12 Lembrando sempre que o mesmo decreto introduziu privilégio inexplicável para as empresas agrícolas, reduzindo sua alíquota para 0,8% e, ainda assim, suspendendo seu recolhimento “até segunda ordem”.

Há muito, vários educadores vinham lutando pela participação dos municípios na distribuição do salário-educação. Não se justificava mais tal exclusão, porque as redes municipais de ensino expandiram-se justamente no grau que era universo-alvo do salário-educação.

Após a sanção da Lei 5.692 (BRASIL, 1971), a ampliação da obrigatoriedade e gratuidade para oito séries revelou o início de uma tendência que se comprovaria no decorrer dos anos seguintes: mais e mais os estados deixavam o primeiro segmento do 1º grau aos cuidados dos municípios, mormente o que se desenvolvia no meio rural, onerando ainda mais os municípios, sem a contrapartida de recursos proporcional.

Pelo Decreto 88.374 (BRASIL, 1983a), finalmente, ficou estabelecido que 25% da quota federal ficava vinculado ao financiamento de projetos municipais e intermunicipais de educação voltados para o ensino de 1º grau.

Novo dispositivo legal, o Decreto 91.781 (BRASIL, 1985) determinou que os municípios, para se credenciarerem à apresentação de projetos, deveriam ter Estatuto do Magistério Municipal. Era uma maneira de pressionar os sistemas municipais que não respeitavam sequer a remuneração dos professores com o salário-mínimo e, ao mesmo tempo, estabelecer critérios objetivos de acesso, progressão e aposentadoria na carreira docente.

13 Com a criação da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação, em 1986, a pressão de seus dirigentes sobre o MEC e a organização coordenada de projetos municipais fizeram com que os 25% da cota federal do salário-educação fossem ultrapassados no financiamento da educação municipal.

14 Inicialmente, foi criado o Fundo Nacional de Ensino Primário, à conta do qual eram creditados os recursos do salário-educação, além de outros, como os orçamentários que lhe eram consignados, resultantes de incentivos fiscais e de loterias; depois, foi criado o Instituto Nacional de Desenvolvimento da Educação e Pesquisas (Indep), finalmente transformado em FNDE.

A inclusão dos municípios na distribuição anual do salário-educação – que significou, indubitavelmente, um avanço – merece, porém, algumas observações:

- À medida que se ia confirmando a tendência de ampliação das matrículas nas redes municipais, o percentual de 25% da quota federal do salário-educação se revelava injusto. Na segunda metade da década de 1980, as matrículas oferecidas pelas redes municipais já totalizavam cerca de 1/3 de toda a matrícula do ensino fundamental e a ele poderia ser destinado 1/12 (25% de 1/3) do total arrecadado. E, ainda assim, tinham de submeter projetos aos critérios não muito claros do MEC, para receberem os financiamentos¹³;
- Continua incompreensível a manutenção da alíquota de 0,8% das empresas agrícolas e, pior ainda, sua não-cobrança;
- Também não faz sentido que as administrações municipais tenham de submeter a aprovação de projetos a critérios de priorização de ações determinados externamente. O Governo Municipal, em conjunto com as entidades representativas dos munícipes, tem legitimidade para decidir sobre onde aplicar os recursos do que lhe cabe do “bolo” do salário-educação, respeitada a legislação em vigor. Essa relação entre a agência financiadora, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)¹⁴ e os municípios acabou por potencializar casos concretos e comprovados de clientelismo e corrupção, que, infelizmente, têm pontilhado a história do Fundo. Além disso, suas relações no interior do próprio MEC não estão bem resolvidas. Seu perfil e competências têm variado de acordo com as diversas administrações do MEC: ora ele é apenas um banco que executa o que foi decidido pela Secretaria encarregada das políticas federais para o ensino fundamental, ora analisa também as questões de mérito dos projetos apresentados pelas outras esferas governamentais, estabelecendo as prioridades no atendimento

às demandas. De qualquer forma, quando não claramente conflitante, sua relação com a Secretaria de Ensino Fundamental tem sido, no mínimo, confusa.

- Apesar dos esforços da administração do FNDE, na primeira metade da década de 1990, para minimizar os intervalos do “passeio” que os recursos faziam, desde sua arrecadação até o destino final, com seu conseqüente desgaste¹⁵, a “desorganicidade” de todo o sistema é que deve ser questionada.

Cabe acrescentar que o “passeio” do dinheiro não termina aí. Ainda percorre um longo caminho até chegar à escola, à sala de aula e à carteira do aluno. E, infelizmente, tal lentidão não é privilégio da movimentação do salário-educação, mas de todos os recursos objeto de repasses. De acordo com o processo inflacionário então vigente, o próprio MEC calculou que houve prejuízo de 400 milhões de dólares, em 1992, o que equivale a 2,7% do que foi aplicado na educação brasileira no mesmo ano (14,8 bilhões de dólares).

- Ressalte-se, ainda, que permanece válida a afirmação de que a incidência da cobrança do salário-educação sobre a folha de pagamento das empresas onera apenas o fator trabalho, elevando o custo da mão-de-obra e, conseqüentemente, favorecendo a tendência estrutural do Capitalismo que privilegia a utilização intensiva de tecnologia (capital constante), em detrimento da intensificação do ritmo de expansão dos empregos (capital variável).

Garantidos no texto constitucional (artigo 212, parágrafo 5º), do mesmo modo que os recursos orçamentários, os do salário-educação¹⁶ poderiam continuar vazando pelo ladrão da dedução, pelas empresas, com a aplicação realizada no ensino fundamental de seus empregados e dependentes. Outra fresta agravava (e agrava ainda) a situação: os recursos públicos, em qualquer

¹⁵ À época, o processo inflacionário destruiu, em pouco tempo, o poder aquisitivo de qualquer recurso imobilizado.

¹⁶ Relativamente ao salário-educação, há um fato que merece ser lembrado e do qual o autor deste artigo participou pessoalmente. Estávamos em pleno processo da Assembléia Nacional Constituinte, quando recebemos, na Undime, do próprio Senador João Calmon, a notícia de que o salário-educação estava ameaçado de desaparecer no novo texto constitucional. Imediatamente, iniciamos uma mobilização conjunta da entidade com o Conselho Nacional de Secretários de Estado da Educação (Consed). Secretários estaduais e municipais de educação se reuniram, então, em Cuiabá, com os parlamentares que defendiam a educação básica pública de qualidade, para elaborar, em conjunto, uma emenda ao projeto de Constituição que tramitava no Congresso Nacional, com o intuito de preservar e fortalecer esse recurso adicional de financiamento do setor. Com o texto em mãos para levar à “bancada educacional” da

Assembléia Constituinte, tentamos sair da capital do Mato Grosso, em direção a Brasília. Qual não foi nossa surpresa, depois de três embarques, em dois dias seguidos, constatar que o céu daquele estado do Centro-Oeste estava obnubilado pela fumaça das queimadas, impossibilitando nossa decolagem. Contudo, aviões de outras companhias levantavam vôo, lépidos e fagueiros, sem serem prejudicados pela fumaça que havia em relativa quantidade. Na terceira ordem para desembarque, depois de feito todo o “taxiamento” para a decolagem, resolvemos, em conjunto com os demais passageiros, não sair da aeronave. Resumindo o ocorrido, ficamos cerca de oito horas no interior do avião, parado em uma das pistas do aeroporto, sob um calor escaldante, negociando com as autoridades policiais nossa viagem para a capital da República. Finalmente, à noite, embarcaram-nos em outra aeronave — o último pretexto fora pane no equipamento —, rumo a São Paulo, para nossa surpresa! E, ao chegar a São Paulo, a maioria das bagagens dos “rebelados” tomara outros destinos. E o prazo para apresentação de emendas estava se esgotando. No mesmo dia, com a roupa do corpo, num pequeno grupo de emissários, rumamos para Brasília, portando a emenda da sobrevida do salário-educação. Sabotagem? Até hoje não sabemos as verdadeiras razões do drama vivido em Cuiabá.

instância de governo, podem ser dirigidos aos programas de bolsas de estudo para o ensino fundamental e médio, “[...] quando houver falta de vagas e cursos regulares da rede pública na localidade de residência do educando [...]” (artigo 213, parágrafo 1º), contradizendo, pelo menos no caso dos municípios, a atuação prioritária no ensino fundamental e pré-escolar (artigo 211, parágrafo 2º).

A Lei 9.424 (BRASIL, 1996b) dispôs sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef)¹⁷, nos termos do artigo 6º do ADCT. Essa lei, por força de sua natureza, acabou por tratar do salário-educação, agora corrigido em algumas de suas isenções anteriores: as empresas rurais, os cargos de direção e administração, a suspensão da cobrança até segunda ordem etc. Por fim, mais uma batalha estava concluída vitoriosamente: seria “[...] calculado com base na alíquota de 2,5% (dois e meio por cento) sobre o total das remunerações pagas ou creditadas, a qualquer título, aos segurados empregados [...]”, assim definidos no artigo 12, inciso I, da Lei 8.212 (BRASIL, 1991) — também chamada Lei Orgânica da Seguridade Social.

Retirado o 1% do montante de sua arrecadação, a título de remuneração do INSS, o salário-educação continuou a ser distribuído pelo FNDE, do seguinte modo:

- 1/3 constitui a Quota Federal, para correção das desigualdades regionais;
- 2/3 constituem a Quota Estadual, a ser depositada mensalmente em favor dos Estados e do Distrito Federal;
- 2/3 constituem a Quota Estadual e Municipal, a ser creditada mensalmente na conta dos Estados, Distrito Federal e Municípios.

É bom lembrar que a lei estabelecia que a distribuição dos recursos pelo FNDE deveria observar, “[...] em 90% (noventa por cento) de seu valor, a arre-

cadação realizada em cada Estado e Distrito federal [...]” (artigo 15) e que sua aplicação só poderia ser feita em programas e projetos de ensino fundamental, em todas as instâncias governamentais (artigo 15, incisos I, II e III).

A terceira disposição foi alterada pela Lei 10.832 (BRASIL, 2003), que estabeleceu a distribuição da Quota Estadual e Municipal, de acordo com as respectivas matrículas no ensino fundamental, apuradas no censo educacional realizado pelo MEC.

5 Considerações finais

Há duas maneiras de ler “marchas” e “contramarchas”: por um lado, pode-se afirmar que, apesar das marchas, as contramarchas prejudicam as primeiras; por outro, pode-se dizer que a despeito das contramarchas, temos marchado; muito embora haja recuos, temos avançado. Preferimos esta última fórmula interpretativa, não por mero arroubo otimista, mas por comparar, com esforço de isenção, o que temos hoje com o que tínhamos em passado não muito distante. Nos idos de 1992, chegamos a redigir, no MEC, com Walter Esteves Garcia (Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico [CNPq]) e Carmem Emilia Perez (Fundo das Nações Unidas para a Infância, em inglês United Nations Children’s Fund [Unicef]), uma minuta de projeto de lei para a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), relativamente desfigurada na criação do Fundef, mas, de qualquer forma, passamos a ter um fundo que corrigia a injustiça na distribuição dos recursos do salário-educação, especialmente em relação aos municípios. Além disso, ele permitiu novos avanços, apesar de outros limites tão bem apontados por seus críticos, como Monlevade e Ferreira (1998) e Davies (1999). Mas, como afirmamos, não cabe aqui analisar o Fundef e o Fundeb.

17 Não trataremos, aqui, da gênese, criação, implantação e implementação do Fundef nem de sua transformação em Fundeb, dados os limites de um artigo. Em outra oportunidade trataremos, especificamente, deste importante componente do financiamento da educação brasileira que, por si só, dá um outro artigo, de dimensões próximas às deste.

A reforma tributária que anteceder a própria constituinte recuperara parte do sentido da Federação, perdido nos governos de exceção do período 1965-1985: ocorrera, nessa época, uma absurda concentração de recursos na esfera da União, deixando estados e, mormente, municípios à míngua. Intelectuais orgânicos da própria situação analisavam, à época, que os últimos não contavam sequer com 5% do bolo tributário nacional. Em outras palavras, o único espaço político em que ainda podia haver eleição direta – e, mesmo assim, com a restrição das capitais, das estâncias hidrominerais e dos municípios considerados como “áreas de segurança nacional” – era limitado em seus poderes por via do estrangulamento financeiro. Assim, a luta pela descentralização dos recursos era também importante, no imediato pós-constituinte, como garantia do processo de democratização do país e da educação.

A expansão da descentralização, apesar da “municipalização selvagem”, que significou apenas a transferência de encargos educacionais dos estados para os municípios, é um fato inquestionável e garantiu alguns avanços, apesar dos problemas do localismo, do clientelismo, das dificuldades técnicas etc.

É bom dizer que as conquistas decorrentes dos imensos esforços despendidos nesse terreno foram, em parte, astutamente anuladas, entre 1995 e 2002, no Governo Fernando Henrique Cardoso (FHC): como a vinculação orçamentária incidia apenas sobre os impostos, esse governo inibiu a arrecadação de imposto e privilegiou a das contribuições sociais, não se obrigando à redistribuição prevista na legislação maior e ordinária. Aos poucos, sem que se percebesse, promoveu uma verdadeira contra-reforma tributária, anulando boa parte dos benéficos efeitos da descentralização das políticas públicas, mormente as sociais. Além disso, sobre taxas e contribuições sociais não se aplicam os percentuais mínimos vinculados à função educação.

Pela análise de todas as contramarchas até aqui mencionadas é que se percebe a contradição de uma legislação aparentemente generosa com a

educação¹⁸ e uma carência enorme de recursos para a manutenção e desenvolvimento do ensino.

Não há como expandir as fontes de financiamento sem aumentar também as receitas tributárias, o que sobrecarregaria o já tão onerado contribuinte, que não sonega imposto. Porém, cabe indagar se a solução estaria nessa expansão, ou no aperfeiçoamento dos mecanismos e instrumentos de arrecadação, bem como na melhor administração dos recursos arrecadados.

Todos os pesquisadores do tema são unânimes em constatar a precariedade dos dados relativos ao financiamento da educação, especialmente os que se referem às receitas e despesas dos estados e municípios. Portanto, antes de tudo, são fundamentais a organização do sistema de dados e o desenvolvimento de seus estudos e análises, com vistas à reorientação das decisões quanto à distribuição e alocação dos recursos. Lamentavelmente, o financiamento da educação não tem sido tema que atraia a não ser um número muito reduzido de estudiosos. Parece que continua em voga a mentalidade de que os temas do financiamento são de outra alçada, dos especialistas em contabilidade e política fazendária. Ora, o financiamento da educação é tema prioritário para quem atua na área educacional, mormente em uma sociedade na qual predomina o modo de produção capitalista, dado que, se o dinheiro não traz a felicidade, ele paga os gastos que ela produz.

18 Não se tem notícia de índices de vinculação tão elevados em outros países. Contudo, os da nossa legislação incidem sobre uma base que é apenas parcela da arrecadação pública, que são os impostos. Ainda assim, se tudo fosse cumprido ao pé da letra da lei, a educação brasileira poderia estar numa situação muito melhor.

FINANCING EDUCATION IN BRAZIL – MARCHES AND COUNTERMARCHES

In this article, it is analyzed the financing education in Brazil, focusing on basic education. It is studied, historically, the public resources entailing, showing that, even though against the good budgetary technique, the entailing has been necessary in Brazil, because in

practice the government do not prioritize a universalized and quality basic education. It is also observed the efforts of the educators and its allies for the defense of the public school, for entailing legislation and, finally, for the law fulfilment, in order to apply the public sources of the financing education, evidencing advances and retrocessions, marches and countermarches.

KEY WORDS: Budgetary entailing. Fundeb. Fundef. LDB. Public budget.

Referências

ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS. *Comentários sobre a nova lei de diretrizes e bases da educação nacional – Lei 9.394/96*. Belo Horizonte: Assembléia Legislativa dos Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte: s/d.

BRASIL. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*. Rio de Janeiro: 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao34.htm>. Acesso em: 1º out. 2006.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 18 ago. 2006.

BRASIL. *Decreto nº 88.374, de 7 de junho de 1983. Altera dispositivos do decreto 87.043, de 22 de março de 1982, que regulamenta o decreto-lei 1.422, de 23 de outubro de 1975, o qual dispõe sobre o cumprimento do artigo 178, caput, da constituição por empresas e empregadores de toda natureza, e da outras providencias*. Brasília: 1983a.

BRASIL. *Decreto nº 91.781, de 15 de outubro de 1985. Acrescenta parágrafos ao artigo 7º do Decreto nº 87.043, de 22 de março de 1982, que dispõe sobre a aplicação dos recursos do Salário-Educação*. Brasília: 1985.

BRASIL. *Decreto-lei nº 1.422, de 23 de outubro de 1975. Dispõe sobre o salário-educação*. Brasília: 1975. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/Decreto-Lei/Del1422.htm>>. Acesso em: 1º out. 2006.

BRASIL. *Emenda constitucional nº 24, de 1 de dezembro de 1983. Estabelece a obrigatoriedade de aplicação anual, pela União, de nunca menos de treze por cento, e pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, de, no mínimo, vinte e cinco por cento da renda resultante dos impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino*. Brasília: 1983b.

BRASIL. *Lei nº 10.832, de 29 de dezembro de 2003. Altera o § 1º e o seu inciso II do art. 15 da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e o art. 2º da Lei nº 9.766, de 18 de dezembro de 1998, que dispõem sobre o Salário-Educação*. Brasília: 2003. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/leis/2003/L10.832.htm>>. Acesso em: 18 ago. 2006.

BRASIL. *Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional*. Brasília: 1961.

BRASIL. *Lei nº 4.440, de 27 de outubro de 1964. Institui o salário-educação e dá outras providências*. Brasília: 1964.

BRASIL. *Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971. Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências*. Brasília: 1971. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/L5692.htm>>. Acesso em: 1º out. 2006.

BRASIL. *Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências*. Brasília: 1991. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Leis/L8212cons.htm>>. Acesso em: 1º out. 2006.

BRASIL. *Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional*. Brasília: 1996a. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/leis/L9394.htm>>. Acesso em: 18 ago. 2006.

BRASIL. *Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências*. Brasília: 1996b. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/leis/L9424.htm>>. Acesso em: 18 ago. 2006.

CALMON, J. *João Calmon*. 1. ed. Brasília: Inep, 1991.

DAVIES, N. *O Fundef e o orçamento da educação: desvendando a caixa preta*. 1. ed. Campinas: Autores Associados, 1999.

MELCHIOR, J. C. de A. *O financiamento da educação no Brasil*. 1. ed. São Paulo: EPU, 1987.

MONLEVADE, J; FERREIRA, E. B. *O Fundef e seus pecados capitais*. 2. ed. Brasília: Idéia, 1998.

ROMÃO, J. E. Educação de jovens e adultos: problemas e perspectivas. In: ROMÃO, J. E.; GADOTTI, M. (Org.). *Educação de jovens e adultos; teoria, prática e proposta*. 8. ed. São Paulo: Cortez/IPF, 2006. p. 41-58.

Recebido em 1º out. 2006 / aprovado em 1º dez. 2006.

Para referenciar este texto

ROMÃO, J. E. Financiamento da educação no Brasil – marchas e contramarchas. *EccoS*, São Paulo, v. 8, n. 2, p. 361-384, jul./dez. 2006.