

DO DESCOBRIMENTO À REPÚBLICA FHC: 500 ANOS DE DESRESPONSABILIZAÇÃO FINANCEIRA DO ESTADO BRASILEIRO PARA COM O ENSINO FUNDAMENTAL

ESTEVES, Luiz Carlos Gil – UNIRIO / UERJ – luizesteves@yahoo.com.br

GT: Educação Fundamental / n.13

Agência Financiadora: Sem Financiamento

1. Introdução

A recente revisão do PIB brasileiro pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (Almeida e Melo, 2007), no período de 1995 a 2005, revelou novas facetas do andamento de nossa economia, algumas bastante promissoras, outras nem tanto. Dentre as boas notícias, com base na adoção de padrões de aferição já adotados internacionalmente, atestou-se um crescimento real do PIB da ordem de 10,9%, índice que alçou o Brasil ao posto de 10^a economia do mundo, com perspectivas de avanço.

Na contramão dessa tendência, os mesmos números que demonstram a “vitória da economia brasileira” também denunciam uma situação inaceitável para um outro setor não menos importante tanto para a cidadania quanto para a própria economia, uma vez que a ele é atribuída a responsabilidade direta pelo crescimento das chamadas potências asiáticas emergentes, que nele apostam todas as suas fichas: a educação. Isto porque, segundo os novos cálculos, o investimento na área naufragou dos já baixos 4,3% do PIB para pífios 3,8%, taxa bem inferior ao mínimo de 6% recomendado pela Unesco para os países em desenvolvimento e bem menor ainda do que os 10% historicamente reivindicados pelos movimentos organizados da sociedade brasileira em prol de uma educação de qualidade (Beck, 2007)¹.

Uma rápida revisão na escassa literatura produzida sobre a história do financiamento educacional brasileiro demonstra, no entanto, que essa situação não tem nada de nova, fazendo-se presente desde o descobrimento até nossos dias. Logo - e lançando mão da mesma expressão utilizada por Vianna (1999) para classificar a recorrência do padrão patrimonialista na administração do Estado brasileiro desde a mesma época -, uma espécie de “vício de origem”...

¹ Para uma idéia dessa situação, segundo a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE, da qual o Brasil faz parte, a taxa média de investimento dos países membros na área da educação é de 5,5% do PIB, sendo que no México, por exemplo, tal investimento chega a 5,8%.

Dentre as áreas mais diretamente afetadas pela negligência estatal para com a educação, lugar de absoluto destaque cabe, sem dúvida, à educação básica, seja em suas portas de entrada e saída, a educação infantil e o ensino médio, seja no seu corpo, o ensino fundamental.

Quanto a este último, embora nos últimos anos, especialmente durante a era FHC, tenha sido amplamente proclamado como “prioridade absoluta”, uma análise mais acurada dos mecanismos adotados para sua suposta implementação por aquele governo revela que, também nesse segmento “prioritário”, a omissão financeira do Estado brasileiro reinou solta, omissão esta cujo respaldo encontrou solo fértil justamente no (des)cumprimento de um dos pontos centrais da legislação alardeada como solução para os graves entraves enfrentados pelo ensino fundamental ao longo de sua história. Estamos falando da Lei 9424/96, que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) e da não observância do critério de fixação do gasto mínimo anual por aluno.

Fruto de uma emenda à Constituição Federal de 1988, o Fundef entrou em vigor, em todo o território nacional, a partir de 1º de janeiro de 1998. Seu término se deu em dezembro de 2006, tendo sido substituído, desde 1º de janeiro de 2007, por força da Medida Provisória nº 339, de 28/12/07, pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), também produto de outra emenda à Constituição e promessa de campanha do presidente Lula desde o primeiro mandato (2003-2006), mas efetivada apenas no início do segundo.

Em face dessa nova conjuntura, que, embora promissora, pode ficar comprometida em função das graves conseqüências dos erros passados, emerge a seguinte questão: afinal, quais os mecanismos adotados, desde o Brasil colônia, com vistas à desresponsabilização financeira do Poder Central para com a educação e, mais diretamente, para com o ensino fundamental? Com base na periodização da história educacional brasileira, a partir dos fatos que operaram mudanças em seu financiamento, desde o descobrimento até o final da era FHC, é justamente esta a questão que pretendemos abordar neste trabalho.

2. Recursos financeiros para a educação: a recorrente desresponsabilização do Estado brasileiro do descobrimento até a criação do Fundef

A fim de periodizar a trajetória da educação no Brasil a partir dos principais fatos que marcaram o seu financiamento, João Monlevade (1997), num dos raros trabalhos encontrados acerca do assunto, afirma que este, em linhas gerais, caracteriza-se, desde seus primórdios, pela recorrente desresponsabilização do Estado. O princípio desse processo se dá já em meados do Século XVI, após um período de intensa exploração dos recursos naturais da nova colônia, com a chegada da esquadra de Tomé de Souza, primeiro governador-geral do Brasil, trazendo a bordo cinco religiosos da chamada “Companhia de Jesus”, incumbidos de fundar o primeiro colégio no país.

Estratégia fundamental para a concretização do projeto colonial português, o estabelecimento de uma rede de escolas teria ficado quase que exclusivamente a cargo dos jesuítas até meados do século XVIII. Durante esse período, o custeio da educação brasileira caracterizou-se, em sua maior parte, pelo “autofinanciamento jesuítico”, ou seja, foi viabilizado por intermédio dos lucros auferidos, pelos jesuítas, com a administração bem-sucedida e lucrativa das exíguas fontes disponibilizadas pela Coroa, o que teria fortalecido a Companhia a ponto de esta ter se tornado uma ameaça ao poderio da Coroa portuguesa (*idem, ibidem*).

Com a expulsão dos jesuítas do império português, em 1758, pelo Marques de Pombal, primeiro-ministro da época, é instituído, a partir de 1772, o chamado “subsídio literário”, que basicamente consistia na cobrança, aos açougues e alambiques de aguardente, de um imposto indireto com vistas ao custeio das chamadas “aulas régias”. Estas começam a funcionar de forma tímida,

[...] autorizadas por El-Rey mas financiadas por alguns “arretéis” de carne e algumas “canadas” de cachaça, insuficientes, é claro, para pagar a quantidade e a qualidade de ensino antes oferecido pelos jesuítas. Mas suficientes e eficientes para marcar uma nova tendência educacional brasileira, que vai perdurar em tese até 1889 e na prática até 1931: a de que se resolve a demanda pela desresponsabilização do Poder Central, pela descentralização e compartilhamento da oferta com o poder local e com particulares (Monlevade, 1997, p. 55).

Em 1808, com a transferência da Corte portuguesa para o Brasil, é instituído um subsídio, financiado pelos “quintos da Coroa”², para o implante de cursos superiores ligados à Corte e à carreira militar, cuja vigência restringiu-se apenas aos locais onde a Coroa se instalou: Salvador e Rio de Janeiro. Com a sua volta para Lisboa, entretanto, essas instituições de ensino superior ou são fechadas ou entram em hibernação. Vale destacar que para a sustentação do ensino público primário e secundário continua valendo o mesmo subsídio literário.

Com o crescimento demográfico lento e gradual da população brasileira, passa a haver mais pressões pela ampliação do ensino, especialmente a partir de 1810, o que leva o modelo até então adotado a entrar em colapso. Os debates travados na Assembléia Nacional Constituinte de 1823 sobre a educação e a questão da universidade refletem essa necessidade de mudança dos parâmetros de política educacional e de financiamento da escola pública.

É a partir da Constituição Imperial de 1824 que o Brasil passa a ter a sua primeira legislação educacional como nação independente. A lei educacional, datada do ano de 1827, prega a escola pública e gratuita a todas as crianças livres das cidades, vilas e povoados (Monlevade, 1997), “(...) no afã de disseminar as ‘primeiras letras’” (Cury, 2000, p. 571).

Como as finanças da corte brasileira não suportavam o custeio dessa educação, a saída volta a passar pela descentralização. Assim, em 1834 é editado um Ato Adicional à Constituição que tem como um de seus principais dispositivos a passagem, para as províncias, do encargo de criar e custear as escolas públicas. Data de então a cobrança do imposto que hoje se conhece como de “circulação de mercadorias”, que, por depender da capacidade de arrecadação de cada província, vai determinar a menor ou maior quantidade de escolas provinciais, tornadas estaduais a partir de 1889.

Cury (2000) localiza no período da edição de tal Ato o princípio de uma prática que perdura até os dias de hoje na área da educação pública, ou seja, o exercício da desincumbência, efetivada por meio da transferência de responsabilidades entre as diferentes esferas de poder.

² Imposto cobrado pela Coroa portuguesa, correspondendo a 20% (1/5) do ouro encontrado na colônia.

Na República, estão mantidas as estruturas agrárias no poder, perpetuando diferenças entre as regiões: enquanto os estados do Sudeste adentram o século XX atendendo cada vez mais amplamente sua demanda por educação (como é o caso de São Paulo, que, na década de 40, consegue matricular quase toda a população em idade escolar), os do Nordeste situam-se ainda num patamar bem abaixo, não chegando a cobrir nem a metade de suas necessidades educacionais (Monlevade, 1997).

Convém registrar a parcimônia como é tratada a educação brasileira na primeira Carta Constitucional republicana, datada de 1891, que apenas menciona, no art. 72 (Seção II, da Declaração de Direitos) que: “§6º - Será leigo o ensino ministrado nos estabelecimentos públicos”. Discorrendo sobre esse aspecto, diz Anísio Teixeira: “(...) Seria realmente extravagância que as classes predominantes chegassem, em sua benevolência, a ponto de se sacrificarem para educar o povo brasileiro.” (*apud* Leite, 2000, p. 27).

De acordo com Cury (2000), em consonância com Monlevade (1997), será também nos primeiros anos da proclamação da República que se inicia mais uma das etapas do “jogo de empurra-empurra” de responsabilidades entre os poderes para com a educação, só que, desta vez, envolvendo estados e municípios: “Após 1891, muitos estados assumiram a gratuidade, mas boa parte deles repassou essa incumbência aos municípios, pobres em arrecadação de impostos.” (p. 573).

Os anos 1930 são marcados por relevantes transformações decorrentes da ruptura política, social e econômica com o Estado Oligárquico, transição esta que não pode ser compreendida de forma linear, mas como processo repleto de continuidades e discontinuidades. As crises na economia primária exportadora e as crises do capitalismo mundial revelavam as limitações da dependência econômica brasileira, motivando os debates nacionalistas sobre os problemas do país, incluindo-se, aí, o sistema nacional de ensino e os recursos a ele destinados.

A Constituição Federal de 1934, a segunda da era republicana, na qual os princípios liberais são integrados, dá o primeiro passo no sentido da vinculação de recursos voltados exclusivamente para o financiamento da educação, visando assegurar, de forma efetiva, a obrigação do Estado para com o ensino primário obrigatório e gratuito. Nela é preconizado que a União, os estados e municípios não poderão deixar de aplicar menos

de 10% (a primeira) e 20% (os dois últimos) da receita de seus impostos na educação escolar³. Além da vinculação, é também naquela Carta Constitucional que se realiza a “ressurreição” da gratuidade do ensino (Cury, 2000).

Cury (2000) também reconhece nessa Carta uma maior intervenção do Estado sobre o social, cujo principal objetivo seria a busca de “(...) tentar minimizar as desigualdades sociais e impedir a eclosão de movimentos contestatórios.” (Cury, 2000, p. 573). Com efeito, a obrigatoriedade do Estado em aplicar recursos públicos foi um dos aspectos mais significativos da Constituição de 1934.

A vinculação constitucional de recursos para a educação cai em 1937, com o Estado Novo, mas é resgatada na Constituição Federal de 1946, que também possui como uma de suas mais fortes características a tentativa de reduzir disparidades entre as regiões, viabilizada por meio da criação de dois fundos (o Fundo de Participação dos Estados – FPE e o Fundo de Participação dos Municípios – FPM), que redistribuem parte do Imposto de Renda - IR e do Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI recolhidos nos estados mais ricos, cuja mecânica veremos com mais detalhes adiante.

No que diz respeito à vinculação de verbas educacionais, a Constituição de 1946 limita-se apenas a repetir os preceitos da Carta de 1934, ou seja, preconizando a aplicação mínima de 10% para a União e 20% para os estados e os municípios.

Leite (2000) ratifica a tese defendida por Monlevade quanto à “desresponsabilização” dos poderes para com a educação nesse período, ao destacar que, embora explícita e obrigatória, a vinculação constitucional nem sempre era observada, principalmente pela União. No que concerne à aplicação das verbas educacionais por estados e municípios, estes, quando a faziam, constantemente manipulavam sua destinação e uso, o que leva a autora a afirmar que “havia mesmo, entre a classe dominante, o desagrado com a possibilidade de ‘educação para todos’” (p. 35), denunciando uma falta de transparência típica do patrimonialismo.

³ No que diz respeito à vinculação constitucional de recursos para a área da educação, esta, segundo Cury (2000), vai se fazer presente nas Cartas proclamadas de 1934, 1946 e 1988; estará ausente na proclamada em 1891 e nas outorgadas de 1937 e 1967. Quanto à última, em 1969, uma emenda imporá a vinculação somente aos municípios (p. 574).

Foi durante a vigência da Constituição Federal de 1946, já no contexto do nosso primeiro “milagre econômico” (1956-1960) e da expansão industrial no país, para a qual eram necessários operários escolarizados, que, em dezembro de 1961, promulgou-se a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação. A Lei, entre outras medidas, aumentou para 12% o gasto educacional mínimo da União, sendo aprovado, em 1962, o primeiro Plano Nacional de Educação. Neste último documento (cuja idéia original surge, mais precisamente, no “Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova”, de 1932) que se retoma o preceituado naquela Carta Constitucional, criando-se os Fundos Nacionais de Ensino Primário, Médio e Superior.

Uma outra importante medida no sentido da criação de uma fonte adicional de recursos para a área da educação, tomada nesse período de expansão industrial e que perdura até os dias de hoje, foi o advento do Salário-Educação, com a “(...) finalidade específica de combater o analfabetismo no Brasil” (Melchior, 1987, p. 7). Sua instituição se deu através da Lei no 4.440, de 27/10/64, tendo sofrido, ao longo de sua existência, uma série de alterações.

Com a Constituição Federal de 1967, a gratuidade e a obrigatoriedade do ensino são ampliadas para oito anos. Apesar do aumento da escolaridade mínima obrigatória, é também nessa Carta, marcada pelo arbítrio do Regime Militar, que é retirada a vinculação constitucional de recursos para a educação, sob a alegação de se necessitar uma maior flexibilidade orçamentária.

De acordo com Monlevade (1997), a demanda por escolas cresce em proporção geométrica, enquanto que a arrecadação de recursos cresce apenas em razão aritmética. Visando minimizar o descompasso existente entre a demanda e o financiamento da educação, as soluções encontradas não poderiam ser mais perversas:

(...) Os estados ricos, já não podendo sustentar o ritmo do lado da receita, apertam a parte mais fraca: diminuem os salários se aproveitando do artifício da inflação e compensam as perdas salariais com a multiplicação de jornadas e o aumento de horas-aula na carga de trabalho dos professores. (...) Os estados mais pobres tiveram que dividir os encargos das escolas primárias e secundárias com os municípios, que repentinamente tiveram um aporte crescente de arrecadação pelas transferências de FPM e ICMS (p. 58).

Discorrendo sobre a queda da vinculação de recursos para a educação em 1967, Cury (2000) ratifica a análise de Monlevade (1997), quando este aponta o aumento vertiginoso da demanda popular por vagas nas redes escolares. De acordo com o primeiro, tal aumento teria se dado principalmente em decorrência do processo de urbanização por que passava o país. Desta forma:

(...) alguém teria de pagar a conta, pois a intensa urbanização do país pedia pelo crescimento da rede física escolar. O corpo docente pagou a conta com duplo ônus: financiou a expansão com o rebaixamento de seus salários e a duplicação ou triplicação da jornada de trabalho. Tendo que haver mais professores para fazer frente à demanda, os sistemas reduziram os concursos e impuseram como norma os contratos precários. Os profissionais “veteranos” não puderam requalificar-se e muitos “novatos” não estavam preparados para enfrentar o novo perfil de aluno provindo das classes populares (Cury, 2000, p. 574).

Somente em 1983, com a Emenda João Calmon, regulamentada em 1985, a vinculação de recursos para a educação será restabelecida, destinando 13% da receita de impostos da União à manutenção e ao desenvolvimento do ensino e 25% da receita de impostos dos estados, municípios e do Distrito Federal para a educação, percentuais que se mantiveram até a Carta de 1988, quando a vinculação da União aumentou para 18%.

Prosseguindo com sua argumentação em torno da tese de desresponsabilização do Estado para com a educação pública, Monlevade (1997) assim resume o período compreendido entre 1834 e 1988:

De 1834 a 1988 as escolas públicas, inclusive as de nível superior, são financiadas por impostos indiretos do governo central, dos governos estaduais e, mais recentemente, dos governos municipais. Trava-se então uma verdadeira batalha entre mil interesses para as verbas para vários setores: saúde, segurança, transporte (não se disse que “governar é abrir estradas”?), energia, comunicações, educação, sem contar para as atividades típicas do estado, como a defesa, as relações exteriores, a administração, a fazenda, o legislativo, o judiciário e até os Tribunais de Contas. (p. 58-59).

O ano de 1986 é apontado pelo autor (*ibidem*) como o que marca a crise do sistema de financiamento da educação, o que, por sua vez, vai exigir a tomada de medidas no sentido de contornar as dificuldades crescentes então experimentadas. Naquele ano, o Brasil também elege mais uma Assembléia Nacional Constituinte. Estavam, mais uma vez, acirrados os embates em torno da educação pública e seu financiamento, tendo sido

muitas as contribuições encaminhadas pelos educadores através de associações e sindicatos. O resultado desse processo foi a promulgação, em 05/10/88, da atual Carta Constitucional brasileira.

Marco indiscutível na história recente deste país, a Constituição Federal de 1988 (CF/88)⁴ vem coroar uma longa trajetória empreendida pelos mais variados atores sociais, que, por meio da pressão organizada, lograram muitos ganhos na luta em prol da redemocratização da sociedade brasileira, razão pela qual ficou também conhecida como a “Constituição Cidadã”⁵.

Reconhecida como direito de todos os cidadãos, a educação é nela tratada de forma detalhada, constituindo uma das principais atribuições do Estado, cuja responsabilidade é compartilhada com a família. Outra importante conquista da CF/88 foi a extensão da gratuidade do ensino público, em todos os níveis, em todo o território brasileiro.

No que diz respeito às verbas educacionais, o Artigo 212 é bastante explícito quanto aos percentuais de aplicação de todas as esferas. Assim, instrui o emprego na manutenção e desenvolvimento do ensino de, no mínimo, 18% da União e 25% do DF, estados e municípios da receita resultante de impostos, aí inclusa a proveniente de transferências (Brasil, 1988).

Para uma melhor compreensão tanto da origem quanto da repartição e distribuição dos recursos educacionais, elaborou-se o quadro a seguir, adaptado a partir do original de Monlevade (1997, p. 60). Nele são apresentadas as principais fontes de impostos recolhidos nas esferas federal, estadual e municipal da administração pública, destinados ao financiamento da educação. Para que a natureza de tais fontes seja mais bem visualizada, os chamados impostos federais foram posicionados entre (parênteses), os estaduais entre {chaves} e os municipais entre [colchetes]. Os recursos provenientes de impostos oriundos de outras fontes, assim como os repasses (FPE, FPM etc.), estão precedidos por setas indicativas de sua procedência.

⁴ Até chegarmos à Constituição Federal de 1988, passamos pelas de 1824, 1891, 1934, 1937, 1946 e 1967. Destas, apenas quatro são resultado de assembléias constituintes: 1891, 1934, 1946 e 1988.

⁵ Em Vianna (1999) encontramos a concepção, ratificada por outros diversos autores, de ser esta “a mais democrática Carta constitucional que o país já conheceu.” (p. 45).

A fim de clarificar os mecanismos típicos de tais transferências, alguns esclarecimentos se fazem necessários, sobretudo no que diz respeito à composição dos fundos de participação de estados e municípios. Isto se justifica uma vez que tais fundos são de importância vital para diversos dos entes federados, em especial as municipalidades, chegando a representar, para uma significativa parcela destas, a sua maior fonte de recursos. Logo, os responsáveis diretos por sua sobrevivência.

Como demonstra o quadro seguinte, tanto o FPE quanto o FPM são compostos, em sua maioria, por verbas oriundas do Imposto de Renda - IR e do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI, ambos de alçada federal. Assim, do total arrecadado pelo IR, 53% ficam para a União, 47% são repassados para estados e municípios a título de FPE e FPM (21,5% e 22,5%, respectivamente) e 3% são destinados a Fundos Regionais de Desenvolvimento do Nordeste, Noroeste e Centro-Oeste.

Com o IPI acontece praticamente a mesma coisa: 43% permanecem com a União e 47% são repassados obedecendo à mesma lógica do IR. Os 10% restantes são divididos entre os estados e o Distrito Federal, na mesma proporção da exportação de seus produtos industriais. Desses 10%, 25% devem ser encaminhados aos seus respectivos municípios. Vale destacar que, ainda de acordo com Monlevade (*ibidem*), tanto o Imposto de Renda quanto o IPI vêm sendo responsáveis por cerca de 65% a 80% do total arrecadado pela União nos últimos anos.

A metade do Imposto Territorial Rural é transferido do Governo Federal diretamente para os municípios. Sobre este tributo, Monlevade (*ibidem*) sublinha que não fosse ele subestimado e, principalmente, sonegado pelos grandes proprietários rurais, teria a capacidade potencial de custear toda a educação básica rural.

Quanto ao Imposto de Operações Financeiras - IOF, a maior parte fica com a própria União. Apenas uma pequena parcela é transferida para estados e municípios, a título de IOF-Ouro, parcela esta que é rateada da seguinte forma: 30% para os estados e 70% para os municípios.

No que tange à alçada estadual, observa-se a transferência de recursos provenientes da arrecadação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS e do Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores - IPVA. O primeiro, que

representa uma importantíssima fonte de recursos para a educação, fica assim dividido: 75% permanecem para as administrações estaduais e 25% são encaminhados para as municipalidades, podendo variar, conforme legislação estadual. Quanto ao IPVA, é repartido meio a meio entre as esferas estaduais e as municipais.

No que diz respeito aos impostos recolhidos nos municípios, não se observam quaisquer transferências de seus montantes. Note-se que, no caso das grandes cidades, tais recursos são de importância vital, uma vez que pode lhes proporcionar uma relativa autonomia financeira, em função do volume de verbas arrecadado sobretudo através do Imposto Predial e Territorial Urbano - IPTU. Tanto é assim que dados divulgados em estudo realizado pelo IBGE (2004) dão conta de que, em 2000, nos municípios com mais de 500 mil habitantes, cerca 61% de seus respectivos orçamentos provinham de receita própria.

Quadro 1 - Verbas da educação: principais impostos e repasses

(Federais) 18%	{Estaduais} 25%	[Municipais] 25%
(Imposto de Renda) = 53% → 47% →	FPE - 21,5% →	FPM - 22,5% →
(Imp. s/ Produtos Industriais) = 43% → 10% →	IPI/Exp. - 75*% →	IPI/Exp. - 25%
(Imposto Territorial Rural) - 50% →	→	50%
(Imposto de Operações Financeiras) →	IOF/Ouro - 30% →	IOF/Ouro - 70%
(Imposto Importação) →	{ICMS} - 75% →	ICMS - 25%
(Imposto Exportação) →	{IPVA} - 50% →	IPVA - 50%
	{Imposto de Transmissão <i>Causa Mortis</i> de Bens e Direitos}	[IPTU]
	{Adicional de IR}	[Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISS]
	{IRRF de Servidores Estaduais}	[Imp. sobre Transmissão de Bens Imóveis - ITBI]
		[IRRF de Servidores Municipais]

FNE,
FNO e
FCO - 3%

Fonte: Monlevade (1997), adaptado pelo autor.

Como já dito, outra importante fonte adicional de recursos para a área educacional, em particular, o ensino fundamental, é o salário-educação, conforme preconiza o Artigo 212, parágrafo 5º, da CF/88. Quanto à repartição das verbas, 1/3 fica com a União e 2/3 vão para os estados (Brasil, 1988).

Castro (2001) demarca a importância dessa contribuição em relação às demais, ao ressaltar que ela:

(...) é uma fonte exclusiva da educação e sobre a qual o MEC chega ao ponto de gerir sua arrecadação, ou seja, o Ministério e os demais entes federados têm grande poder de comando sobre tais recursos. As outras contribuições sociais são destinadas especificamente às despesas com assistência ao estudante e passam pelas estruturas de negociações políticas internas do governo tornando-se, pois, fontes irregulares de recursos. (p. 29)⁶.

Aceitando o fato de que importantes inovações foram introduzidas a partir do texto constitucional, é preciso não desconsiderar os impactos dos mecanismos adotados a partir da Emenda Constitucional nº 14, de 12/09/96 (EC 14/96). Ao modificar os Artigos 34, 208, 211 e 212 da CF/88 e dar nova redação ao Artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, esta tem como principal resultado, em termos de descomprometimento, a redução ainda maior da responsabilidade da União para com o ensino fundamental. Isto porque, se pela Constituição havia uma obrigação explícita visando à aplicação de, pelo menos, 50% dos recursos educacionais de todas as esferas da administração pública na eliminação do analfabetismo e universalização do ensino fundamental, com a nova redação dada pela Emenda, a União passa a se comprometer com apenas 30% de suas verbas, ao passo que a contribuição dos Estados, Distrito Federal e Municípios aumenta de 50% para 60%, inaugurando mais um capítulo do jogo do empurra-empurra descrito por Cury (2000).

Vale destacar que foi também através da EC 14/96 que se criou o Fundef, cujas principais características e mecanismos visando manter a desresponsabilização do governo federal para com a educação, e, em especial, o ensino fundamental, serão melhor aprofundados no item seguinte.

⁶ Apesar de sua reconhecida importância, o salário-educação foi, desde sua criação, alvo de muitas controvérsias. Dentre as mais notórias destaca-se o fato de ele ser calculado com base apenas na alíquota de 2,5% sobre o total das remunerações pagas ou creditadas, a qualquer título, pelas empresas aos seus empregados, e não sobre sua receita total.

3. O Fundef e o acirramento da desincumbência financeira da União

Instituído pela Lei nº 9.424, de 26/12/96, o Fundef teve implantação automática, em todo território nacional, a partir de 1º de janeiro de 1998. De natureza contábil, a distribuição de seus recursos realizava-se automaticamente, com base no número de alunos matriculados da 1ª à 8ª séries regulares do ensino fundamental das redes públicas, informado pelo censo escolar do ano anterior.

Suas verbas eram provenientes de 15% do FPE, FPM, ICMS e IPI/Exp., devendo ser gastas da seguinte forma: pelo menos 60% no pagamento tanto dos profissionais com atividades de docência quanto dos que ofereciam suporte pedagógico direto a elas; e, no máximo, 40% na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental, conforme disposto no artigo 70 da Lei nº 9.394/1996.

À União caberia complementar os recursos do Fundo dos Estados que não conseguissem alcançar o valor mínimo nacional fixado anualmente para o gasto mínimo por aluno. De acordo com a regra ditada pelo próprio governo federal, tal valor **deveria** ser calculado com base na projeção, para o ano seguinte, do recolhimento **nacional** de 15% dos impostos e transferências que compõem o Fundef, projeção esta dividida pelo número de alunos matriculados naquele segmento da rede pública regular aferido no censo escolar do ano anterior, acrescido da previsão de novas matrículas⁷.

Feitos estes breves esclarecimento preliminares, cabe agora problematizar algumas das observações de Castro (2001) sobre aquelas que se constituiriam as principais peculiaridades do processo de financiamento educacional durante os anos 1990. Para o autor, o financiamento da educação, naquele período, teve como uma de suas principais características a manutenção das bases de sua estrutura - ou seja, a vinculação de impostos e contribuições sociais - intactas, a despeito das mudanças ocorridas em diversas esferas da vida social, econômica e política do país. Ainda segundo ele, apesar das pressões sofridas por parte dos setores da sociedade comprometidos diretamente com o ajuste fiscal, a institucionalização do Fundef, naquela época, teria concorrido decisivamente para aprofundar e tornar ainda mais complexa tal vinculação de recursos financeiros, visto representar “uma minirreforma tributária, principalmente por ter

⁷ Informações mais detalhadas sobre a mecânica do Fundef podem ser obtidas no sítio www.mec.gov.br.

alterado toda a filosofia de alocação dos impostos, estabelecendo o número de alunos como elemento central no critério de partilha” (*idem, ibidem*, p. 28).

Conquanto concordemos com a argumentação de Castro de que a vinculação das verbas educacionais teria sido mantida, e até mesmo aprofundada nos anos 90, a despeito das pressões exercidas em contrário, isso não significa que a administração federal da época tivesse menor compromisso com o chamado ajuste fiscal. Nesta direção, Vazquez (2002), ao classificar de ilegal o processo de fixação, pelo governo Cardoso, do valor mínimo nacional a ser gasto anualmente por cada aluno do ensino fundamental, alega que a principal razão para a não observância da lei do Fundo deu-se com o propósito de aquele governo não comprometer um volume maior de verbas federais para com o Fundef (tal e qual aconteceu com outros programas sociais), em função de estar completamente comprometido com o pagamento dos encargos dos altos juros decorrentes da dívida interna.

A tese de Vazquez se comprova por meio dos resultados apresentados em estudo de Ribeiro (2001) sobre o financiamento e o gasto do MEC na década de 90. Conforme fica patente na tabela 1 (cujo valor do PIB teve como denominador a população total do país, e não aqueles que se constituíam os beneficiários das políticas de educação), quando se atenta para a evolução dos gastos reais do MEC entre 1993 e 1999, percebe-se uma significativa queda no volume de verbas, cujos reflexos negativos também se fazem sentir no que concerne à sua participação no montante do PIB. Assim, se 1994 - ano imediatamente anterior ao primeiro ano do governo FHC - se afirma como o ano de maior gasto com educação daquela década em relação ao PIB (1,62%), os anos posteriores sofrem um decréscimo médio bastante expressivo, situado em 1,24%, o que, por sua vez, sinaliza uma perda média de aproximadamente 31%.

Tabela 1 - MEC: Gasto total *per capita* em proporção ao PIB – 1993-1999

Ano	R\$ milhões ⁽¹⁾ constantes em dezembro de 99	Índices	<i>Per capita</i> em R\$ de dez./99	% PIB ⁽²⁾
1993	10.030,5	100,0	66,50	n.d.
1994	13.875,1	138,3	90,75	1,62
1995	13.840,1	138,0	89,31	1,44
1996	12.559,1	125,2	79,95	1,20
1997	12.017,3	119,8	75,48	1,11
1998	12.988,7	129,5	80,49	1,19
1999	12.285,6	122,5	74,94	1,28

Fonte: Siafi/Sidor. Elaboração: Disoc/Ipea.

(1) Valores deflacionados mês a mês pelo IGP-DI da Fundação Getúlio Vargas.

(2) Porcentuais calculados, utilizando o total de gastos do MEC e o PIB em R\$ nominais.

Quanto ao gasto total do MEC em comparação às demais despesas do governo federal nos anos de 1994 e 1998, o referido estudo é ainda mais evidente no que diz respeito à priorização do ajuste fiscal visando o pagamento dos juros e amortização das dívidas interna e externa, em detrimento de outros gastos, principalmente os de cunho social. Conforme demonstra a tabela 2, em 1998, o gasto total do governo federal tem um assustador crescimento de 254,4% em relação àquele verificado no ano de 1994. Comparando a natureza desse gasto nos dois anos em apreço, verifica-se que o relativo à despesa financeira (pagamento de juros e amortizações das dívidas interna e externa) tem um incremento de 343,8%, enquanto que aquele com as demais despesas situa-se em 163,1%. Da mesma forma, se em 94 o montante aplicado a título de despesa financeira abarcou 50,5% do total de verbas disponibilizadas, no ano de 1998, tal porcentagem salta para 63,3%, relegando apenas 36,7% para as demais despesas.

No que tange ao gasto social efetivado pela União, observa-se uma clara negligência desta esfera para com a educação: se em 94 ele representou 30% do total geral, mingua para apenas 22,9% em 1998. O dispêndio com o MEC também reflete essa grave situação: se em 1994 gastava-se 4% do total de recursos com esse Ministério, em 98 a porcentagem desce para apenas 2,3%.

Tabela 2 - Gasto total do MEC – Comparação com as despesas do governo federal 1994 e 1998⁽⁴⁾ (em R\$ milhões correntes)

ESPECIFICAÇÃO	1994	1998	Variação 94-98 (%)
<i>Desp. Total do Gov. Federal⁽¹⁾</i>	<i>140.486</i>	<i>497.916</i>	<i>254,4</i>

Despesa Financeira ⁽²⁾	70.999	315.115	343,8
Desp. Não Financeira ⁽³⁾	69.487	182.801	163,1
Gasto Social Federal⁽⁵⁾	42.174	113.905	170,1
Gasto do MEC	5.657	11.509	103,4

Fonte: Siafi/Sidor; Balanços Gerais da União. Elaboração: Disoc/Ipea. – Adaptação do autor

- (1) Despesa total, menos transferências intergovernamentais.
- (2) Despesa com juros e amortizações das dívidas interna e externa.
- (3) Despesa efetiva, menos despesa financeira.
- (4) Não houve possibilidade de incorporação dos dados do Balanço Geral da União de 1999.
- (5) Gasto mensurado segundo o conceito de Área de Atuação Social (metodologia Disoc/Ipea).

Quanto ao período posterior ao estudo em tela, infere-se que a situação não tenha sofrido alterações significativas, mesmo considerando a implementação do Fundef. Isto pelo fato de o mesmo ser, basicamente, uma subvinculação, envolvendo recursos da União praticamente inexpressivos. Tanto é assim que, conforme demonstra Esteves (2005), no período entre 1998 e 2002, do total de verbas disponibilizadas para a implementação do Fundo (R\$ 89 bilhões), a complementação do Governo Federal foi a segunda menor fonte de receitas do Fundef, situando-se em torno de R\$ 2.540 bilhões (3% do total, com apenas a reposição da inflação no período)⁸, fato que, ao confirmar as denúncias a propósito do baixíssimo volume de verbas federais repassadas ao ensino fundamental, revela o alto grau de negligência daquela instância para com o segmento, num contexto em que ele foi proclamado como sua “prioridade absoluta”...

4. Conclusão

Conforme já assinalado, o Brasil vive, desde 1º de janeiro de 2007, uma experiência inédita na história de seu financiamento educacional, representada pela entrada em vigor do Fundeb. Ainda que alvo de justas críticas, mas potencialmente passível de ajustes⁹, o novo Fundo possui como um de seus principais méritos a vinculação da maior parte das verbas constitucionalmente destinadas à educação básica a praticamente todos os seus segmentos e modalidades, denotando uma compreensão do processo educacional bem mais coesa e integrada.

⁸ A título de curiosidade, se as normas de fixação do gasto mínimo aluno/ano fossem observadas, o valor da complementação devida pela União aos estados chegaria a cerca de R\$ 15,2 bilhões (Esteves, 2005).

⁹ Como, por exemplo, a recente inclusão das creches, situação que o coloca em posição diametralmente oposta à do Fundef, cujo processo de implementação foi praticamente inflexível (Esteves, 2005).

Entretanto, para que a educação alcance os seus tão almejados - mas distantes - índices de qualidade e eficiência não bastam apenas leis, se estas não se fizerem acompanhar por ações efetivas, aí incluída a disponibilização de verbas suficientes para sua adequada operacionalização. Ainda que a União venha se comprometendo publicamente no sentido de uma maior participação financeira na área - seja através do Fundef¹⁰, seja através do recém-anunciado Programa de Desenvolvimento da Educação (PED)¹¹ -, o déficit a ser compensado é, como vimos, de longa data, envolvendo profundas omissões.

Aliado a tais omissões, grave também é o fato de a educação, apesar de alardeada como prioridade (chegando, muitas vezes, a ser tratada de forma salvífica, como se, por si própria, fosse capaz de resolver, num passe de mágica, todos os problemas nacionais), ainda se encontrar relegada a um plano secundário, em função de comprometimentos assumidos com o ajuste fiscal, imposto por agências ligadas aos interesses do capital financeirizado internacional, tais como o Banco Mundial, por exemplo.

Assim sendo, mapear os descaminhos percorridos no passado é, sem dúvida, a melhor estratégia no sentido de se cobrar uma construção mais sólida do futuro, a fim de que os erros cometidos e suas conseqüências sejam, se não superados, ao menos honestamente enfrentados, em prol da luta histórica da sociedade brasileira por um ensino público comprometido, de fato, com os ideais da cidadania.

5. Referências bibliográficas

ALMEIDA, C. e MELO, L. - Espetáculo da revisão: PIB agora está 11% maior. *O Globo*, Seção Economia, p. 27, 22 de março de 2007.

BECK, M. - Recursos da Educação caem para 3,8% do PIB. *O Globo*, Seção Economia, p. 32, 22 de março de 2007.

BRASIL - *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: MEC, 1988.

CASTRO, J. A. - Financiamento da educação no Brasil. *Em Aberto*. Brasília, vol. 18, n.74, dez. 2001.

¹⁰ Em 2010, dos R\$ 55,8 bilhões que o Fundeb pretende garantir para o ensino público, cerca de 10% deverão vir da União.

¹¹ Pacote de medidas anunciado pelo presidente Lula em 15/03/07, visando melhorar a qualidade da educação, com a promessa de aumentar gradualmente os gastos do MEC, até atingir a cifra de R\$ 8 bilhões/ano (Weber, 2007).

CURY, C. R. J. – A educação como desafio na ordem jurídica. Em: *500 anos de educação no Brasil*. Belo Horizonte: Autêntica, 2000.

ESTEVES, L. C. G. - *Fundef no RJ: a ótica os perdedores*. 2005. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2005.

IBGE - Perfil dos municípios brasileiros: finanças públicas 1998-2000. Rio de Janeiro, 2004. Disponível do sítio www.ibge.gov.br.

LEITE, M. T. L. – *Financiamento da educação no Brasil*. Rio de Janeiro: Uerj, 2000 (mimeo).

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

MONLEVADE, J. - *Educação pública no Brasil: contos & de\$conto\$*. Brasília: Idéia Editora, 1997.

RIBEIRO, J. A. C. R. – Financiamento e gasto do Ministério da Educação nos anos 90. *Em Aberto*. Brasília, vol. 18, n. 74, dez. 2001.

VAZQUEZ, D. A. - *Educação e desigualdades regionais: os impactos fiscais do Fundef*. 2002. Disponível em http://www.federativo.bndes.gov.br/bf_bancos/estudos.

VIANNA, L. W. - Weber e a interpretação do Brasil. *Novos Estudos*. São Paulo: CEBRAP, nº 53, mar./1999.

WEBWE, D. – Plano para o Ensino: em 2007, MEC vai distribuir 1 bi para prefeituras. *O Globo*, Seção O País, p. 3-4, 16 de março de 2007.