Recursos Federais para Educação Fundamental: A Longa História do Descompromisso

Beatrice Laura Carnielli

RESUMO

O artigo trata das relações entre as três esferas de poder - federal, estadual e municipal - no âmbito das competências e encargos na universalização do ensino fundamental. Em breve histórico são destacados os principais atos normativos que pautaram essas relações, os quais, embora minuciosos na definição das responsabilidades, como é de nossa tradição jurídica, nem por isso conseguiram seu fiel cumprimento. É também discutido o aumento das receitas vinculadas promovido pela Constituição de 1988, seu reflexo no orçamento da União e nos recursos disponíveis para educação. Ao final é analisado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, mais recente ensaio de tentativa na viabilização do ensino fundamental. É ressaltado o aporte da União, mais uma vez situado aquém do esperado, apesar da transparência que introduz nas contas da União.

Palavras-chave: *História da educação – Financiamento da educação.*

Beatrice Laura Carnielli

Doutora em Educação, Univesidade Federal do Rio de Janeiro
Professora do Curso de Mestrado, Universidade Católica de Brasília

1. Introdução

Embora o Brasil tenha-se organizado sob a forma federativa, desde a proclamação da República, as relações de poder entre a esfera federal e as subnacionais sempre foram fortemente assimétricas, sobressaindo a primeira com detrimento da segunda. Dessa forma, a universalização da educação fundamental, ainda que não seja competência precípua da União, tem sua viabilidade condicionada pelos recursos, normas e ações emanadas do poder central.

É prescindível salientar a importância do ensino fundamental, bem como os fenômenos lamentáveis, índices de evasão e repetência, que há décadas o acompanham. Esses índices, por sua vez, respondem pela baixa escolarização média da população brasileira, e, como muitos autores salientam, pela má distribuição de renda pela qual o Brasil se notabiliza no cenário mundial. Dessa forma, o empenho do poder público em favor do ensino fundamen-

tal, além do cumprimento de preceito constitucional, deve direcionar-se ao direito de milhões de brasileiros à cidadania e à inserção no desenvolvimento nacional.

2. O Poder Central e a educação elementar, até a década de sessenta

No âmbito da educação, a primeira tentativa de formalização de um pacto federativo ocorre com a promulgação do Ato Adicional, de 12 de agosto de 1834, no período da Regência do Império, sob a vigência de uma série de medidas que buscavam aplacar os anseios de autonomia das Províncias. O referido Ato Adicional transformou os Conselhos em Assembléias Provinciais, cujas decisões, quando sancionadas pelo Presidente da Província, tinham força de lei. Entre os assuntos de competência das Assembléias Provinciais constava legislar

> *Sobre instrução pública e estabelecimentos próprios a promovê-los, não compreendendo as faculdades de medicina, os cursos jurídicos, academias existentes, e outros quaisquer estabelecimentos de instrução que para o futuro forem criados por lei geral.*

Na interpretação de Bittencourt (1953), difícil de discordar, o Poder Imperial, via Assembléia Geral, e as Assembléias Provinciais poderiam legislar sobre ensino de qualquer grau ou ramo. Às Assembléias Provinciais, ficava, tão somente, vedado legislar quanto às faculdades de medicina, os cursos jurídicos e outras academias já existentes.

Entretanto, não foi a interpretação que prevaleceu. Entendeu-se que a educação elementar houvera se tornada privativa das Províncias, e ao governo da Monarquia caberia, apenas, zelar pelo ensino superior e secundário, possivelmente por se considerar esse último meramente propedêutico ao superior.

Ante a inexistência de um sistema tributário, mesmo na Primeira República, a maioria das Províncias, transformadas depois em Estados, não teria meios de fazer frente à despesas com a universalização do ensino primário. Na Assembléia Geral do Império, vozes autorizadas, como as de José Paulino de Souza e Rui Barbosa, em vão se pronunciaram contra essa exegese e propugnaram pelo fim do analfabetismo, como alternativa de " elevar o país ao nível do século". Em 1882, Rui Barbosa propôs a criação de um Fundo Nacional destinado à instrução pública para financiar a educação elementar, o qual somente veio a se concretizar, no entanto, no final do Estado Novo.

Mais que a norma jurídica, essa divisão de competências, passa a integrar a cultura política brasileira e se torna a tradição usual.

Essa interpretação, que desobriga o governo central com respeito ao ensino elementar, começa a ser fortemente questionada nas primeiras décadas desse século. A pressão de educadores e de segmentos da classe política buscavam levar a União a assumir um papel de responsabilidade com respeito à educação popular. A Lei nº 1.617, de 30/12/1906 autorizava o governo cen-

tral a ajudar, em um quarto das despesas com a educação elementar, aqueles Estados que já despendessem pelo menos10% de suas receitas com esse grau de ensino.

Na década de vinte, com o surgimento dos " profissionais da educação ", as expectativas desses incluíam não somente o auxílio da União aos estados, como também a elaboração de uma política nacional de educação. A política viria a tentar ordenar as iniciativas dos estados, pois a descentralização levara a uma grande variedade dos programas educacionais e a uma diversidade do volume de recursos aplicados, além de uma oscilação acentuada desses recursos, num mesmo estado, de ano para ano. Mesmo estados tidos como ricos, a exemplo de São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, somente conseguiam oferecer vagas nas escolas elementares a algo entre 25% e 30% de sua população em idade escolar, conforme dados de Paiva (1983, p.91)

A Revolução de 1930, através do Decreto nº 19.402, de 14/11/1930, criou o Ministério da Educação e Saúde Pública, ao qual coube a responsabilidade pela administração das instituições federais de ensino e pela fiscalização do ensino secundário e superior, público e privado. O Decreto reconhecia, contudo, a existência de sistemas autônomos de ensino, nos estados e municípios. A Revolução criou, também, pelo Decreto n º 19.850, de 11/04/31, o Conselho Nacional de Educação, ao qual a Constituição de 1934 atribuiria a competência de elaborar, precipuamente, o Plano Nacional de Educação. Pelo Art. 156 daquela Carta Magna, à União caberia aplicar, na educação, um mínimo de 10% de sua receita; aos estados e Distrito Federal, 20%, e, aos municípios, 10%. Foi inaugurada, assim, a prática da vinculação constitucional de recursos para educação, prática essa que deixou de ser adotada apenas na Constituição de 1937 e na de 1967.

Contudo, o almejado apoio da União aos estados somente se concretizou, pela primeira vez, por meio do Decreto nº 4.948, de 14/11/1942, que instituía o Fundo Nacional do Ensino Primário - FNEP, "formado pela renda proveniente dos tributos federais que para esse fim viessem a ser criados". Para prover os recursos do FNEP criou-se um adicional de 5% sobre o imposto de consumo que incidia sobre as bebidas.

Para que as unidades federadas tivessem acesso aos recursos do FNEP tinham que se comprometer em aplicar, no ano de 1944, pelo menos 15% de sua receita tributária na educação elementar, elevando esse percentual, sucessivamente, para 20% até 1949, fixando-se esse valor como mínimo, daí por diante. Os estados, por sua vez, em 1944, deveriam assinar convênios com os municípios para que esses aplicassem pelo menos 10% de sua receita na educação elementar, elevando o percentual a 15% até o final da década. Esse compromisso foi assumido pelos estados e municípios através do Convênio Nacional do Ensino Primário, assinado em 16/11/1942 e ratificado pelo Decreto nº 5.293, de 01/03/1943. A demora na regulamentação do Decreto nº 4.948/42 fez com que as medidas nele constantes somente fossem levadas a efeito já na vigência da Constituição de 1946, a qual dispunha outros valores para educação.

A Constituição de 1946, no seu Art. 169, determinava valores mínimos a serem aplicados pelas três esferas de poder na manutenção e desenvolvimento do ensino: União, 12%; estados, Distrito Federal e municípios, 20%. A aplicação dos recursos da União teve que aguardar a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação - LDB - Lei n ° 4.024, de 20/12/1961, cujo Art. 8° estabelecia a criação do Conselho Federal de Educação - CFE, a quem caberia a elaboração do plano de educação e a definição dos critérios de aplicação dos recurso federais.

A regulamentação do Decreto n° 4.948/42 somente ocorreu quase três anos depois (Decreto n ° 19.513, de 25/08/1945), ficando o Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos - INEP responsável pela administração do Fundo. O regulamento previa que os estados receberiam os recursos segundo as suas necessidades, calculadas de acordo com o percentual de crianças na faixa de 7 a 11 anos que não estivessem matriculadas na escola, ou seja, segundo o cálculo do *déficit* educacional de cada estado. O regulamento estipulava, ainda, que 70% dos recursos deveriam ser destinados à construção de escolas; 5%, ao aperfeiçoamento técnico do pessoal engajado nos serviços de inspeção e orientação; e 25%, à educação primária de adolescentes e adultos analfabetos, aplicação que haveria de ser controlada pelo Departamento Nacional de Educação.

Em 1953, o INEP introduziu alterações nos critérios de alocação dos recursos: uma de distribuição inversamente proporcional aos recursos financeiros disponíveis por aluno e, a outra, de proporcionalidade direta ao esforço de cada estado na solução do problema educacional, por sua vez medido pelo seu progresso, nos últimos 10 anos, na alfabetização da população de mais de dez anos.

A divisão da parcela de 70% entre as unidades federadas teria como base: 45% inversamente proporcionais aos recursos disponíveis para educação popular; 30% diretamente proporcionais ao progresso verificado no índice de alfabetização apurado para a Unidade, segundo os últimos dados disponíveis; e 25% diretamente proporcionais ao empenho da Unidade no cumprimento dos convênios anteriores de auxílio federal. A parcela de 25% destinada à educação de adolescentes e adultos analfabetos seria distribuída entre as unidades, proporcionalmente ao número de analfabetos de 15 anos ou mais anos de idade, existente em cada uma delas.

O reflexo da alocação desses recursos pode ser medido pela ampliação do número de prédios escolares e das matrículas, conforme dados citados por Paiva (1983: pg). Quanto aos prédios, tal reflexo pode ser constatado pelos dados a seguir apresentados:

Ano	Prédios Escolares	Incremento %
1946	28.300	-
1958	77.000	172
1962	98.000	27

No caso das matrículas, passaram de 3.295.391, em 1945, para 5.671.649 em 1955.

O apoio ao ensino médio surge com a Lei n° 2.342, de 29/11/54, a qual cria o Fundo Nacional de Ensino Médio – FNEM, com recursos constituídos de dotação orçamentaria da receita da União, nunca inferior a 0,01%, e de renda proveniente de tributos federais que viessem a ser criados com esse fim. Os recursos do Fundo destinavam-se a bolsas de estudo, subsídios para manutenção de estabelecimentos de ensino secundário e para promover a difusão e aperfeiçoamento do ensino de grau médio. Dos recursos, 60% destinavam-se às bolsas de estudo.

3. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de 1961

Os Art. 92 a 96 da Lei n° 4024/61 são dedicados à explicitação da forma de aplicação dos recursos, a serem, igualmente distribuídos entre os três níveis de ensino. A matéria, no entanto, era polêmica, merecendo reparos por parte de Anísio Teixeira, Presidente da Comissão Especial, criada no âmbito do CFE, para elaboração das normas de aplicação dos recursos dos fundos de ensino. Segundo a interpretação de Anísio Teixeira, que passou a ter caráter doutrinário, nas relações entre União, Estados e Municípios deveriam ser observados os seguintes princípios:

> *" a. a educação constitui serviço comum e solidário das três órbitas administrativas do país, sendo a ação do Governo Federal fundamentalmente supletiva;*
>
> *b. a própria distribuição dos recursos federais em parcelas iguais para os três níveis de ensino indica que a União reconhece sua ação suplementar e não deseja assumir a responsabilidade dos sistemas de ensino nos seus três níveis, mas auxiliar os serviços locais de educação, oferecendo ajuda maior, proporcionalmente, aos ensinos de nível médio e superior;*
>
> *c. o espírito da Lei, ao criar os Fundos, foi o de dar base e viabilidade a um plano de assistência financeira aos Estados e aos Municípios para o desenvolvimento e aperfeiçoamento dos sistemas estaduais de educação, sem prejuízo das obrigações da União, já anteriormente assumidas, especialmente quanto ao ensino superior;*
>
> *d. é, pois, doutrina incontestável da LDB que a educação nacional repousa nos sistemas estaduais de educação, aos quais a União prestará assistência financeira, em primeiro lugar; assistência técnica, sempre que possível; e, por último, suplementará com estabelecimentos próprios, quando assim julgar conveniente." (Horta, (1975, p.89)*

Como seria de esperar, a opção do CFE foi no sentido de utilizar os recursos na manutenção das instituições federais existentes e distribuir o restante pelas unidades federadas, sob forma de assistência financeira, consoante os planos por elas elaborados. Os critérios adotados para distribuição dos recursos dos três fundos pouco diferiram dos já existentes.

No caso do FNEP, 75% dos recursos foram destinados à expansão e melhoria do ensino, 30% dos quais de forma diretamente proporcional à população escolar de 7 a 14 anos, e 70% de forma inversamente proporcional à renda *per capita* do estado. O total de cada estado, para efeito do repasse, era dividido em quotas, cada qual correspondente ao custo total de um aluno/ano. Esse custo seria baseado no salário do professor, que correspondia a 70% da despesa total com o ensino. O salário do professor, por sua vez, era baseado no salário mínimo regional para os professores não diplomados; 125% do salário-mínimo para os regentes de classe; 150% para o professor com Curso Normal; e 200% para o professor com Curso Superior, ou em função de supervisão. Dos recursos, 22% se destinavam ao aperfeiçoamento do magistério e 3% ao custeio de bolsas de estudo para alunos portadores de deficiências, de qualquer ordem.

Com respeito ao FNEM, fixaram-se normas consideradas muito gerais. Os recursos seriam divididos em duas parcelas, sendo a primeira destinada à manutenção da rede federal de ensino médio (Colégio Pedro II, Escolas Técnicas Federais, Escolas Especiais para Deficientes - como o Instituto Benjamin Constant para cegos - e outros institutos de ensino federal). Os recursos que sobrassem, segunda parcela, seriam repassados a estados e municípios, 70% distribuídos na proporção inversa da renda *per capita* dos estados e 30% na proporção direta da população de 11 a 18 anos dos municípios que não possuíssem estabelecimentos de ensino médio.

No caso do Fundo Nacional do Ensino Superior - FNES, o CFE limitou-se a constatar que as despesas da União com a manutenção da rede federal de ensino superior já excediam, em muito, os recursos do Fundo, nada restando a distribuir.

4. A Emenda Calmon e a educação na Constituição de 1988

A Constituição de 1967 não estabeleceu recurso vinculado para manutenção e desenvolvimento do ensino[1]. Contudo, em 1983, com a Emenda Constitucional n ° 24/83, conhecida como a Emenda Calmon, foi retomada a obrigatoriedade da aplicação no ensino de, no mínimo, 13% da receita de impostos da União e 25% daquela dos estados e municípios, inclusive dos recursos oriundos das transferências.

A Lei n ° 7.348, de 24/07/ 1985, por sua vez, regulamentou os gastos que poderiam ser considerados próprios dessa atividade. O Art. 6°, que estabelece a destinação dos recursos, foi criticado por conter um sentido muito amplo das atividades educativas a serem financiadas com recursos vinculados. Efetivamente, o artigo estipula:

[1] A Reforma Constitucional de 1969, entretanto, restabeleceu a obrigatoriedade dos municípios aplicarem em educação o mínimo de 20% da receita tributária

"Art. 6°. Os recursos previstos no caput do artigo 1° desta lei destinar-se-ão ao ensino de todos os graus regular ou ministrado pela via supletiva amplamente considerada, aí incluídas a educação pré-escolar, a educação de excepcionais e a pós-graduação.

Parágrafo 1 °. Consideram-se despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino todas as que se façam, dentro ou fora das instituições de ensino, com vistas ao disposto neste artigo, desde que as correspondentes atividades estejam abrangidas na legislação de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e estejam supervisionadas pelos competentes sistemas de ensino ou ainda que;

a) resultem da manutenção dos colégios militares de 1° e 2° graus;
b) resultem em bens ou serviços que se integrem nas programações de ensino;
c) consistam em levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas, levados a efeito pelas instituições de ensino ou por outros órgãos e entidades, desde que visem precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão racional do ensino;
d) correspondam à amortização e ao custeio de operações de crédito destinados ao financiamento de programações de ensino, nos termos do corpo deste parágrafo e sua alínea b;
e) importem em concessão de bolsas de estudo;
f) assumam a forma de atividades-meio de estabelecimento de normas, gestão, supervisão, controle, fiscalização e outras, necessárias aos regular funcionamento dos sistemas de ensino;
g) decorram da manutenção de pessoal inativo, estatutário, originário das instituições de ensino, em razão de aposentadoria."

Na literatura pertinente voltada à análise dos efeitos da Emenda Calmon e sua regulamentação, destaca-se Gomes *(1988)*, transcorrido um quinquênio da aprovação da Emenda, alertando para a dificuldade de dispor de dados específicos para avaliar seu exato cumprimento. Entende, no entanto, que o dispositivo proporcionou aumento significativo dos recursos, mais na esfera federal que na estadual, onde parte dos estados já aplicavam em educação, além do mínimo constitucional. Acusa, ademais, que havia indicações de estados que não estariam cumprindo o dispositivo constitucional.

A Constituição de 1988 manteve a vinculação, alterando o percentual da União, de 13% para 18%, e estabelecendo que os gastos em educação devem se destinar, prioritariamente, ao ensino obrigatório. Essa prioridade é reiterada no Art. 60 das Disposições Transitórias, onde se lê:

" nos dez primeiros anos da promulgação da Constituição, o Poder público desenvolverá esforços, com a mobilização de todos os setores orga-

nizados da sociedade e com a aplicação de, pelo menos, cinqüenta por cento dos recursos a que se refere o art. 212 da Constituição, para eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental."

No tocante à definição das despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino, a Lei n° 9.394, de 20/12/1996, a nova Lei de Diretrizes e Bases , no seu Art. 70, estipula:

" Artigo 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 expansão do ensino;
V. realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;
VI. concessão de bolsas de estudos 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."

A conceituação precisa do que venha a efetivamente caracterizar a manutenção e desenvolvimento do ensino constitui uma das tarefas mais complexas do legislador. Em que pesem os cuidados, os recursos para educação foram utilizados na construção de estradas intermunicipais, supostamente para permitir o acesso à escola, bem como de estádios esportivos e fontes luminosas, em praças fronteiriças e ou lindeiras ao prédio escolar, para citar os casos mais aberrantes. A má aplicação dos recursos tem constituído um problema tão agudo quanto a insuficiência desses. A Lei n° 9.394/96, a despeito da tentativa de aprimoramento da redação do tópico referente à matéria, a ela se remete, ainda, com alguns questionamentos como a interpretação ulterior dada ao inciso V, referente a atividades-meio, passíveis de abrigar e justificar uma gama extensa de despesas, de relação duvidosa e discutível, com a manutenção e desenvolvimento do ensino.

5. A vinculação orçamentária na Constituição de 1988

A história orçamentária recente tem se caracterizado por uma acentuada prática de vinculação, interrompida entre 1979 e 1982, na vigência do Decreto-Lei n° 1754,

de 31/12/1979, de criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento - FND, para o qual foram canalizadas a maior parte das receitas vinculadas. Com a extinção do FND, em 1982, permaneceu vinculada a pequena fração de 5% da receita. A Emenda Calmon, em 1983, reinaugurou nova fase de vinculações cujo apogeu se verifica na Constituição de 1988.

A " Constituição Cidadã " de 1988 ampliou direitos já existentes e criou outros novos, o que provocou a elevação dos custos para o setor público, aumentando a despesa com saúde, educação, previdência social[2] e assistência social. A ênfase nas políticas sociais, plenamente justificada, ocorreu num período de recessão da atividade econômica, induzindo analistas ao levantamento de dúvidas quanto à viabilidade da implementação dessas políticas e, principalmente, quanto ao mecanismo adotado.

A rigor, o Art. 167 da Constituição veda a vinculação de receita de impostos a órgãos, fundos ou despesa, constituindo as ressalvas de maior vulto as parcelas do Imposto de Renda e Imposto de Produtos Industrializados – IPI, vinculados: ao Fundo de Participação de Estados e do Distrito Federal – FPE; ao Fundo de Participação dos Municípios – FPM; aos programas de financiamento do setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste; e, naturalmente, á educação.

Oliveira, Tacca, Silva (1995, p.153) assim como a maioria dos tributaristas se posiciona contra a vinculação de receitas, pois

> *Este procedimento é condenável porque limita a possibilidade da livre alocação de recursos entre usos alternativos, eliminando a priori, a possibilidade de se discutir a alocação de recursos segundo critérios de otimização, o que permitiria obtenção da maior taxa de retorno econômico e social do gasto público. Além disso, a vinculação implica a perpetuação de um conjunto de prioridades que ocorrem, em qualquer sociedade, com o decorrer do tempo. Por outro lado, a vinculação de receitas está eivada pelo preconceito dos decisores que a estabelecem contra decisões do futuro. A vinculação reflete, portanto, o poder político de determinados setores ou regiões que, temendo a perda de sua influência futura, tratam de garantir a continuidade do fluxo de recursos para os projetos e atividades de seu interesse.*

Pode ser considerada parcialmente procedente a crítica desses autores, uma vez que, em princípio, a vinculação efetivamente limita usos alternativos de recursos, faltando ao executor do orçamento a necessária flexibilidade para atender demandas novas e inesperadas. Porém, quando se

[2] A despesa com benefícios previdenciários que em 1987 era equivalente a R$ 13,4 bilhões, em 1992 passou a R$23,2 bilhões e, em 1994, a R$ 24,6 bilhões

trata de garantir o cumprimento de funções típicas do estado, como é o caso da educação, fulcro deste estudo, não há porque imaginar usos alternativos ou maior taxa de retorno. Nem, tampouco, supor que decisores do futuro possam questionar o esforço, necessariamente ininterrupto e continuado, em garantir a educação nacional

Em contraposição ao período anterior a 1988, fortemente centralizador, aumentaram consideravelmente as transferências de recursos a estados e municípios, sem que lhes tenha sido repassada, pelo menos num primeiro momento, a responsabilidade pela manutenção de atividades anteriormente custeadas por esses recursos. Ainda, segundo *Oliveira, Tacca, Silva, (1995)*, a Constituição de 1988 instituiu uma grande rigidez orçamentária, decorrente do aumento das vinculações de receitas e incremento de despesas de caráter obrigatório.

À medida que se completava a reforma tributária, no prazo estipulado pelo Art. 34 das Disposições Transitórias, período 1989/1993, a crise fiscal foi-se acentuando. De um lado, a diminuição da receita tributária em poder da União, estimada em cerca de 40%; de outro, o aumento da demanda social, fruto da multiplicação de atores presentes na arena política. Como resultado, o orçamento passou a incluir um volume de despesas incompatível com a capacidade de financiamento da União, levando ao *déficit* orçamentário.

Contribuiu para este quadro o restabelecimento, pela Constituição de 1988, da competência do Congresso Nacional quanto à iniciativa de leis ou emendas que alterassem o orçamento. O Congresso passou a receber um número considerável de subprojetos que tratavam, na maioria dos casos, de ações típicas de estados e municípios. Caso todas fossem aprovadas, implicariam a pulverização de recursos já escassos[3]

Dada a insuficiência de receita para atender à despesa e como a Lei Orçamentária é apenas autorizativa, ações incluidas no orçamento tinham destinos diversos: umas eram postergadas; outras eram parcialmente realizadas, haja vista a redução dos recursos disponíveis pela corrosão inflacionária; e outras tantas simplesmente eram ignoradas.[4]

As receitas vinculadas à seguridade social e à educação com transferências a estados e municípios representaram , até 1993, cerca de 80% da receita não-financeira do Tesouro. Acrescentando-se as despesas obrigatórias, como pessoal, encargos sociais e contrapartida de operações de crédito, restavam ao Tesouro cerca de 5% dos recursos ordinários.

---

[3] Em 1991 foram apresentadas 13.356 emendas das quais 5.282 aprovadas; em 1992, 71.546, das quais 12.371 aprovadas e, em 1993, 76.114, 15.944 aprovadas

[4] O contingenciamento orçamentário foi outro recurso utilizado para diminuir a despesa. . Instituído pelos Decretos n ° 7 21/91 e 475/92, estabeleciam-se limites para a emissão de notas de empenho.

A situação dramática, no que tange à diminuição dos recursos livres da União, levou ao estabelecimento de quatro conjuntos de medidas para diminuir a rigidez orçamentária:

- elevação das alíquotas de impostos e contribuições cuja receita não era compartilhada com estados e municípios, como o IOF do imposto sobre importação de petróleo, que de 11% chegou aos patamares de 38%, estabilizando-se em 20%;o Finsocial, de 0,6% para 2,% da contribuição social sobre o lucro das empresas jurídicas; e o plano de seguridade social do servidor público, de 4,5% para 12%.

- alienação de ativos da União, por meio do programa nacional de privatização;

- instituição do Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira, em 1993; e, em 1996, da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira - CPMF.

- criação do Fundo Social de Emergência - FSE, pela Emenda Constitucional de Revisão nº 1, de 1994, com vigência até 1995 e posteriormente renovado com o nome de Fundo de Ajuste Fiscal - FAF. Desse Fundo, de saneamento financeiro da Fazenda Pública Nacional e de suas receitas, 20% provêm da desvinculação de impostos e contribuições[5].

Variadas táticas para acomodar estimativa de receita e despesa passaram a ser freqüentemente demandadas pelas autoridades financeiras, então familiarizadas com a variável inflacionaria, presença marcante e continuada de nossa história. Entre as de maior relevância, destacou-se o programa de estabilização conhecido como Plano Real, elaborado em fins de 1993, e implementado em junho de 1994. Emoldurada pela freqüente tentativa de controle do *déficit* das finanças públicas, a mais recente iniciativa de universalização do ensino fundamental passa a viger.

6. O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério

Conforme referido anteriormente, o Art. 60, das Disposições Constitucionais Transitórias, estabelecia que, no prazo de 10 anos, o Poder Público empregaria, pelo menos, 50% dos recursos destinados à educação para eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino primário. Em valores de 1995, esses recursos representariam cerca de R$ 12,136 bilhões, conforme quadro a seguir

[5] AS outras receitas advêm da elevação das alíquotas do ITR, do IR (pessoas físicas e aplicações financeiras), do IOF das contribuições sobre o lucro e do PIS, incidentes sobre as operações das instituições financeiras

Impostos arrecadados e recursos para educação, em bilhões de Reais, por nível de governo

Nível de Governo	Impostos		Vinculação constitucional	
	Arrecadados	Disponíveis	Educação	Ensino Fundamental (DT, Art. 60)
Federal	47,277	30,131	5,423	2,711
Estadual	50,943	46,638	11,659	5,829
Municipal	7,316	28,767	7,192	3,596
Total	105,536	105,536	24,274	12,136

Fonte: Ministério da Fazenda. STN e CONFAZ sobre os impostos arrecadados e disponíveis

Ao total da vinculação constitucional são acrescidos os recursos do salário-educação, destinados ao ensino fundamental, que representaram cerca de R$ 2,376 bilhões, em 1995. Somariam, então, em torno de R$ 14,5 bilhões para atender os 28,6 milhões de alunos matriculados na rede pública, ou seja, o equivalente a R$ 507 por aluno/ano.

Transcorridos oito anos do prazo previsto, sem que as metas constitucionais estivessem próximas de sua consecução, a redação do Art. 60 foi alterada pela Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996, regulamentada pela Lei 9.426, de 24 de dezembro de 1996, e pelo Decreto nº 2.264, de 27 de junho de 1997.

Segundo a Emenda nº 14, o Poder Público deverá aplicar não mais o mínimo de 50% e sim 60% dos recursos no desenvolvimento e manutenção do ensino fundamental. É indicada a criação, no âmbito de cada estado e do Distrito Federal, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF, de natureza contábil, composto da arrecadação conjunta de 15% do FPE, FPM, ICMS e IPI-Ex devidos aos estados, municípios e Distrito Federal. À União caberá complementar os recursos dos Fundos sempre que, em algum estado ou no Distrito Federal, o valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente.

Dos recursos dos Fundos, um mínimo de 60% deverá ser destinado ao pagamento dos professores do ensino fundamental. E a União se compromete a aplicar, na erradicação do analfabetismo e na manutenção do ensino fundamental, não menos de 30% dos recursos previstos na vinculação constitucional.

Quanto ao valor mínimo nacional a ser gasto por aluno, a Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, no seu Art. 6º estabelece:

"Parágrafo 1º – O valor mínimo anual por aluno , ressalvado o disposto no Parágrafo 4º, será fixado por ato do Presidente da República e nunca será inferior à razão entre a previsão da receita total do Fundo e a matrícula total do ensino fundamental do ano anterior, acrescida do total estimado de novas matrículas, observando o disposto no art. 2º, do Parágrafo 1º, incisos I e II."..." Parágrafo 4º – No primeiro ano da vigência desta Lei, o valor mínimo anual por aluno, a que se refere este artigo, será de R$ 300,00 (trezentos reais)."

O Decreto n º 2.264/97 define as formas e responsabilidades no cálculo, a ser realizado pelo MEC, dos coeficientes de distribuição dos recursos dos Fundos, no que tange ao alunado, através da utilização dos dados do Censo Escolar do exercício anterior e estimativa de novas matrículas. Ao Ministério da Fazenda cabe o cálculo da complementação devida pela União. O Art. 4º do Decreto limita a 20% a utilização dos recursos do salário-educação na referida complementação.

Em que pese a média nacional da despesa aluno/ano teórica, de R$ 507, ser muito mais alta que a estipulada pelo FUNDEF, não se dispõe de dados sobre a despesa real dos estados e municípios com o ensino fundamental[6]. Há, no entanto, um consenso, de que a totalidade dos recursos previstos na Constituição nunca foram aplicados.

Por outro lado, a média é uma medida pouco representativa e mesmo enganosa, quando se considera a disponibilidade dos recursos para a educação. Os estados concentram 53% das matrículas do ensino fundamental e os municípios 36%. Porém, a nível estadual, esses percentuais podem ser bem distintos: estadualização de 93%, em Roraima; de 71%, em São Paulo; de 70%, em Minas Gerais; ou municipalização de 62%, em Alagoas e Maranhão, e de 55%, no Ceará.

Na Região Nordeste, onde a municipalização é mais acentuada, com uma média de 51% das matrículas, são recolhidos apenas 33% dos recursos dos quatro tributos que compõem o Fundo.

Precedendo a operação do FUNDEF e após o seu início, o montante dos recursos a serem repassados pela União a estados e municípios tem sido objeto de repetidas simulações.

[6] Negri (1997) estima que estados e municípios invistam, anualmente, entre R$ 5,6 bilhões e R$ 7 bilhões no ensino fundamental

Dos estudos do período pré-operação do FUNDEF, o procedido por Negri (1997)[7] estimou que dos R$ 1, 309 bilhão que a União deveria aplicar no ensino fundamental, sendo R$ 792 milhões da quota federal do salário educação e os demais R$ 517 milhões de outros tributos federais, R$ 695 milhões seriam canalizados para a complementação necessária a garantir o valor mínimo de R$ 300, atendendo cerca de treze estados.

A base de cálculo em que o autor se apoiou foi a estimativa de quanto os governos estaduais e municipais gastariam por aluno/ano, caso subvinculassem 15% de suas receitas de ICMS, FPE, FPM e IPI-Ex ao ensino fundamental. Não alcançariam o mínimo, os estados de Goiás, Pará e Minas Gerias. Já o conjunto de governos estaduais e municipais, elevaria o rol, incluindo todos os estados da Região Nordeste, exceto Sergipe; na Região Norte, Rondônia e Tocantins; na Região Centro-Oeste, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul e na Região Sudeste, o Espirito Santo.

Em estudo pós-início da operação do FUNDEF, Monlevade e Ferreira (1998), expressam sua indignação com uma série de aspectos do FUNDEF, principalmente com o valor de R$ 300, estimado como mínimo, em 1995, e adotado dois anos depois, desconsiderando a fórmula do cálculo exposta na Lei nº 9.424/96, Art. 6º, Parágrafo 4º. Em 1997, observado esse cálculo, sendo os valores do Fundo de RS 11,911 bilhões e o número de matrículas de 29.964.215, se teria um valor de R$ 397,51 e, em 1998, R$ 397,98 e não os R$ 315 estabelecidos pelo Governo Federal.

No início de 1998, com o valor mínimo fixado em R$ 315, somente oito estados do Nordeste fariam jus à complementação, estimada em R$ 543 milhões, em janeiro, e alterada para R$ 424 milhões, em abril. Essa mudança nos valores se deveu à reformulação da estimativa da arrecadação dos impostos integrantes do FUNDEF[8]

As operações do FUNDEF começaram no segundo semestre de 1997, o Fundo estando, ainda, em fase de implantação e ajustes. Algumas inferências já são possíveis, no entanto, sobre esse mecanismo de financiamento do ensino fundamental,

Uma primeira delas é que, mesmo sendo procedentes as discussões sobre o valor mínimo anual capaz de assegurar um ensino de qualidade, pela primeira vez se contará com recursos efetivamente vinculados ao ensino fundamental, de forma transparente.

[7] A Portaria 354, de 30 de dezembro de 1997, do MF estabelecia o cronograma de liberações para 1998, perfazendo R$ 543 milhões. À medida que os meses foram transcorrendo, observou-se que a arrecadação dos impostos ultrapassava o previsto inicialmente, levando à edição da Portaria 104, de 30 de abril de 1998, alterando o valor a ser liberado para R$ 424 milhões. Citado em João Monlevade e Eduardo B. Ferreira, op. cit.

[8] Entrevista concedida ao Correio Brasiliense, de 09 de dezembro de 1998.

Uma segunda diz respeito à instabilidade no fluxo de recursos, dependente dos altos e baixos da arrecadação dos impostos que alimentam o Fundo

A terceira, e mais relevante para a presente exposição, é que novamente a União se furta em dar o apoio que a educação necessita, apoio esse expresso em dispositivos legais. A razão do Governo Federal definir o valor mínimo anual abaixo do legalmente estipulado deve-se ao empenho de diminuir o montante da complementação que teria que repassar aos estados.

No item anterior, discutiu-se, ainda que brevemente, os impasses do erário federal, agravados, nos últimos meses, por sucessivas crises externas, com reflexo no *déficit* público. Porém, alguma modalidade de crise tem sido a constante da vida nacional. Por que sempre penalizar a educação, se " Todo governo tem coisas menos importantes que podem ser sacrificadas sem dano"? na avaliação de Agop Kayayan, representante do Fundo das Nações Unidas para a Infância - Unicef, em entrevista quando da apresentação do relatório "Situação Mundial da Infância"[9]

A aspiração à universalização do ensino elementar e a conseqüente eliminação da " chaga do analfabetismo", historicamente, esteve condicionada ao apoio financeiro do Poder Central às unidades subnacionais. Dessa forma, em que pese o aparente empenho do legislador de que todos os brasileiros tenham acesso e completem os anos da educação fundamental, os recursos necessários têm estado aquém do esperado, quando não mal aplicados. Por outro lado, a União notabiliza-se por não cumprir sua parte.

[9]Entrevista concedida ao Correio Braziliense, de 09 de dezembro de 1998.

ABSTRACT

The article approaches the relations between the Union, States and Counties in the scope and incumbencies of the development of elementary education. It makes a historical briefing, detaching the main normative acts that regulate these relations, that, however being minute in the definition of the responsibilities, as it is our legal tradition, couldn't obtain its faithful fulfillment. It's also discussed the increase of tied prescriptions promoted by the Constitution of 1988, its consequence in the budget of the Union and the available resources for education. The article finishes analyzing the Fund of Maintenance and the Development of the Basic Education and the Valuation of the Teaching, more recent assay of attempt in the financing of the basic education. Even introducing transparency in the accounts of education, it is salient that the financial contribution of the Union, once more, is far short from the expected one.

Keywords: *Education history – Educational financing.*

RESUMEN

El artículo trata de las relaciones entre las cuatro esferas del poder – federal, estadual,y municipal – en el ámbito de las competencias y encargos en la universalización de la enseñanza fundamental. En reducido histórico son destacados los principales actos normativos que pautaron esas relaciones los cuales, sin embargo minuciosos en la definición de las responsabilidades, como es de nuestra tradición jurídica, no por eso consiguieron su fiel cumplimiento. Se discute también el aumento de las recetas relacionadas promovido por la Constitución de 1988, su reflejo en el presupuesto de la Unión y en los recursos disponibles para la educación. Por último se analiza el Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Enseñanza Fundamental y de Valorización del Magisterio, más reciente prueba de intento en la viabilización de la enseñanza fundamental. Es resaltado el aporte de la Unión, una vez más situado aquende de lo esperado, a pesar de la transparencia que se introduce en las cuentas de la Unión.

Palabras – clave: *Historia de la educación – Financiación de la educación.*

Referências Bibliográficas

BITTENCOURT, R. A Educação brasileira no Império e na República. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos,* [Rio de Janeiro, DF.] v.19, n.49, p.41-76, jan./mar. 1953.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição [da] República Federativa do Brasil.* Brasília, DF.: Senado Federal, 1988. 292p.

BRASIL. Constituição (1946). Constituição dos Estados Unidos do Brasil: promulgada a 18 de setembro de 1946. In: Campanhole, A., Campanhole, H. *Constituições do Brasil.* 9. ed. São Paulo: Atlas, 1987. p.227-435.

BRASIL. Constituição (1967) Constituição da República Federativa do Brasil. In: Campanhole, A., Campanhole, H. *Constituições do Brasil.* 9. ed. São Paulo: Atlas, 1987. p.09-226.

BRASIL. Decreto n° 19.513, de 25 de agosto de 1945. Dispõe regulamentos destinados a reger a concessão do auxílio federal para o ensino primário. *Lex: Coletânea de Legislação: Legislação Federal e Marginália,* São Paulo, v.9, p.415-6, 1945. 1°Secção. Publicado no Diário Oficial em 30 ago.1945.

BRASIL. Decreto n° 2.264, de 27 de junho de 1997. Regulamenta a Lei n° 9.424, de 24 de dezembro de 1996, no âmbito federal, e determina outras providências. *Lex: Coletânea de Legislação e Jurisprudência: Legislação Federal e Marginália.* São Paulo, v.61, fasc. 18, p.1845-7, 1996. Publicado Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil em 28 jun. 1997.

BRASIL. Decreto-lei n° 5.293, de 1 de março de 1943. Declara ratificado o Convênio Nacional do Ensino Primário. *Lex: Coleção de Legislação: Legislação Federal e Marginália,* São Paulo, v.7, p.82, 1943. Publicado no Diário Oficial em 3 mar.1943. 1°Secção.

BRASIL. Decreto-lei n° 1.754, de 31 de dezembro de 1979. Altera a composição do Fundo Nacional de Desenvolvimento, e dá outras providências. *Lex: Coleção de Legislação e Jurisprudência: Legislação Federal e Marginália,* São Paulo, v.43, p.1070-1 4.trim. 1979. Publicado no Diário Oficial em 31 dez.1979.

BRASIL. Emenda Constitucional n° 24, de 1 de dezembro de 1983. Estabelece a obrigatoriedade de aplicação anual pela União de nunca menos de 13% (treze por cento) e pelos Estados, DF. e Municípios, de, no mínimo, 25% (vinte cinco por cento) da renda resultante dos impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino. *Lex: Coletânea e Jurisprudência: Legislação Federal e Marginália,* São Paulo, v.47, p.503, 4.trim. 1983. Publicado no Diário Oficial em 5 dez.1983.

BRASIL. Lei n° 2. 342, de 29 de novembro de 1954. Dispõe sobre a cooperação financeira da União em favor do ensino

de grau médio. *Lex: Coletânea de Legislação: Legislação Federal e Marginália,* São Paulo, v.18, p.597-8, 1954. Publicado no Diário Oficial, em 02 dez 1954.

BRASIL. Lei n° 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobrre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério., na forma prevista no artigo 60, §7°, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências. *Lex: Coletânea de Legislação e Jurisprudência: Legislação Federal e Marginália*, São Paulo, v.60, p.3763-8, dez.1996. Publicado no Diário Oficial da República Federativa do Brasil, em 26 dez.1996.

BRASIL. Lei n° 9.426, de 24 de dezembro de 1996. Altera dispositivos do Decreto-Lei n° 2.842, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal - Parte Especial. *Lex: Coletânea de Legislação e Jurisprudência: Legislação Federal e Marginália*, São Paulo, v.60, p.3771-2 dezembro (II) 1996. Publicado no Diário Oficial da República Federativa do Brasil, em 26 dez.1996.

BRASIL. Lei n° 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretizes e Bases da Educação *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil,* Brasília, DF., v.134, n.248, p.27.833-41, 23 dez. 1996. Seção 1. Lei Darcy Ribeiro.

BRASIL. Lei n° 7.348, de 24 de julho de 1985. Dispõe sobre a execução do §4° do artigo 176, da Constituição Federal, e dá outras providências. *Lex: Coletânea de Legislação e Jurisprudência: Legislação Federal e Marginália,* São Paulo, v.49, p. 629-32, 3.trim. 1985. Publicado no Diário Oficial da República Federativa do Brasil, em 25 jul. 1985.

BRASIL. Lei n° 4.024, de 20 de dezembro de 1961. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. *Coleção de Leis: atos do Poder Legislativo,* Rio de Janeiro], v.7, p.51-66, 1961. Publicado no Diário Oficial [Estados Unidos do Brasil] de 27 de dezembro de 1961. Retificada no Diário Oficial [Estados Unidos do Brasil] de 28 de dezembro de 1961.

GOMES, C.A. Os quatro anos da Emenda Calmon: qual o seu impacto? *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos,* Brasília, DF., v.69, n.162, p.237-55, maio/ago. 1988.

HORTA, J.S.B. O *Conselho Federal de Educação e o planejamento educacional no Brasil:* (uma contribuição à História da Educação brasileira) Rio de Janeiro, 1975. Dissertação (Mestrado em Educação) Departamento de Educação. 236p. Pontifícia Universidade Católica.

MONLEVADE, J., FERREIRA, E.B. O *FUNDEF e seus pecados capitais.* Brasília, DF.: Ideal, 1998.

NEGRI, B. O *Fundo de Manutenção e Desenvolvimenmto do Ensino Fundamental, e de Valorização do Magistério.* Brasília, DF.: MEC/INEP, 1997. 20p. (Documental. Textos para discussão; 3)

OLIVEIRA, J.C., TACCA Jr., L., SILVA, P.F. Aspectos relevantes do orçamento da União. In: *OLIVEIRA, J.C. et al. Transformação produtiva com eqüidade:* o debate no Brasil; condicionantes macroeconômicos. Brasília, DF.: IPEA, 1995. Parte 5 p.133-96.

PAIVA, V.P. *Educação popular e educação de adultos.* 2.ed. São Paulo: Loyola, 1983. 368p. (Temas brasileiros / IBRADES; 2)