

Financiamento da educação e vinculação: realidade, mitos e perspectivas no contexto do Plano Nacional de Educação (2014-2024)

JOSÉ EUSTÁQUIO ROMÃO¹

RESUMO

Este trabalho tem como objeto a discussão do financiamento da educação no contexto do desenvolvimento do Plano Nacional de Educação (2014-2024). Destaca a importância do foco da atenção dos educadores, gestores da educação e dos pesquisadores da área da educação no tema que, em geral, é deixado apenas à atenção dos agentes fazendários do Estado e dos economistas. Este, talvez, seja um dos fatores que fazem com que a educação seja prioridade nos discursos de representantes de todas as correntes de pensamento, embora não se traduza em realidade. Em seguida, o texto analisa as possibilidades e limites, as realidades e os mitos a respeito dos avanços da educação brasileira com a expansão das fontes de financiamento contida no texto legal do novo plano de educação.

PALAVRAS-CHAVE

Financiamento da Educação, Plano Nacional de Educação, Mito, Realidade

1. Diretor e Professor do Programa de Doutorado e Mestrado em Educação da Universidade Nove de Julho (UNINOVE), de São Paulo; Diretor Fundador do Instituto Paulo Freire e Conselheiro do Conselho Nacional de Educação, na Câmara de Educação Superior. Contato: jer@terra.com.br.

ABSTRACT

This work has as its object the financing education within the context of the development of the National Education Plan (2014-2024). It highlights the relevance of focusing the attention of educators, managers of education and educational on the subject that, in general, are left only to the attention of the State agents of Economy and economists. This is perhaps one of the factors that make education a priority in the speeches of representatives of all schools of thought, but that is not translated into reality. The paper also analyzes the possibilities and limitations, the realities and myths about the advances in Brazilian education with the expansion of funding sources contained in the legal text of the new education plan.

KEYWORDS

Financing Education, National Education Plan, Mith, Reality

1. INTRODUÇÃO

Os estudos e as pesquisas sobre o financiamento da educação brasileira parecem não ter muito prestígio no país, como se pode constatar no número reduzido de publicações sobre o tema. Contam-se nos dedos das mãos os nomes dos estudiosos e pesquisadores que se debruçaram sobre essa temática. Depois do trabalho já clássico de José Carlos de Araújo Melchior (1987), o que mais se publicou no país, senão os poucos títulos de verdadeiros heróis que vêm insistindo no assunto, na maioria das vezes autofinanciando as pesquisas e as próprias publicações? Escassos e recentes, também, têm sido os trabalhos acadêmicos (dissertações e teses sobre o tema), bem como os eventos na área de educação sobre este objeto.

Ainda que poucos, os estudiosos que se arriscam no campo têm demonstrado muita competência, como exprimem os resultados de seus trabalhos. Assim, embora pobre em número, a literatura específica é rica em profundidade, não deixando de iluminar todas as nuances e complexidade que o tema implica, graças à *expertise* e ao talento dos investigadores do financiamento da educação no Brasil.

Mas quais as razões para a indiferença e, no limite, o desprezo dos educadores para com matéria tão importante? Algumas hipóteses, ou melhor, “desconfianças” ou “suspeitas”² sobre os motivos dessas atitudes negativas em relação à temática poderiam ser registradas, destacando-se, entre outras: (i) em geral, os educadores consideram o tema do financiamento da educação muito complexo, ainda mais quando povoado de tabelas, estatísticas etc; (ii) consideram ainda que o tema pertence ao campo de investigação dos economistas e, portanto, não lhes cabe compreendê-lo e muito menos estudá-lo e explicá-lo e, finalmente, (iii) os administradores públicos da educação, seja em que nível for, do escolar ao ministerial, têm considerado que aos gestores fazendários compete desenvolver os fundamentos, as metodologias e os procedimentos sobre a gestão dos meios educacionais. Além disso, não seria demais desconfiar que não há muito estímulo nem apoio das autoridades para os estudos sobre o tema, porque eles poderiam desvendar os arranjos e as “químicas” da execução orçamentária e, no limite, a malversação dos recursos públicos vinculados à educação.

Por isso, mesmo com o risco dos equívocos de quem não é economista nem vinculado à gestão fazendária, este trabalho apresenta-se como mais uma tentativa de contribuição às discussões que se travam neste momento, especialmente em relação à vinculação de recursos para a função educação, que algumas vezes mistifica o alcance das metas relativas aos meios que constam do Plano Nacional de Educação (2014-2024). Ademais, apesar do risco de parecer aborrecedor, é conveniente continuar insistindo na importância da apropriação do tema Financiamento da Educação no Brasil – com maiúsculas – pelos próprios educadores, a despeito de não serem economistas nem gestores, para não serem enganados pela reiterada astúcia das autoridades com a desculpa da “falta de recursos”.

2. Como todo bom mineiro, o autor não reflete a partir de hipóteses, mas desconfia, no máximo suspeita, de alguma coisa em relação aos fatores de determinado objeto de estudo.

2. UM POUCO DE HISTÓRIA

Somente após cerca de três décadas depois da chegada³ ao Brasil em 1500 é que os portugueses resolveram iniciar o verdadeiro processo colonizador, com a implantação definitiva da empresa colonial europeia em terras brasileiras⁴, que seria consolidada pela criação do Governo-Geral a partir de 1549. Com o primeiro governador, Tomé de Souza, chegaram os jesuítas, que monopolizariam a educação por 210 anos.

Alguns estudiosos da história do financiamento da educação brasileira querem entender que a delegação do monopólio do ensino formal no Brasil à Companhia de Jesus antecipou, há mais de 300 anos, uma ocorrência histórica muito comum de nossos dias: a “terceirização. Assim pensa, por exemplo, João Monlevade (*apud* PINTO, 2000, p. 47). Na verdade, tratava-se de uma ação do próprio Estado, pois na época a Igreja era um aparelho da Coroa, por meio do instituto do Padroado⁵. É evidente, porém, que a forma de arrecadação do “quinto” – imposto de 20% referente à extração aurífera – era terceirizada para os contratadores⁶.

Com a expulsão dos jesuítas pelo Marquês de Pombal em 1759 a educação pública brasileira ficou à deriva, pois o Estado não conseguiu substituir o “sistema” montado pelos padres inicianos. Mesmo estabelecendo uma espécie de antepassado da vinculação de recursos à educação, o ministro plenipotenciário de D. José I criou, por meio da Carta Régia de 10 de novembro de 1772, o “Subsídio Literário”, destinado a financiar a educação pública na Colônia. No entanto, a laicização da educação brasileira - embutida nas reformas pombalinas - pagou um preço alto, porque as câmaras municipais não conseguiam vencer o centralismo burocrático nem arrecadar os tributos necessários para a manutenção e desenvolvimento do ensino, especialmente em uma sociedade que tinha uma economia escravista e caracterizada por unidades produtivas praticamente autossuficientes. O Subsídio Literário foi extinto em 1816 – ano da elevação do Brasil à categoria de Reino Unido de Portugal e Algarves – vigorando, portanto, por cerca de oito anos do total de treze do governo joanino no Brasil. Ou seja, esteve em vigência por mais da metade do período da “inversão brasileira”⁷.

3. Evita-se aqui o termo “descobrimto”, porque tudo leva a crer que os navegantes lusos já tinham estado no Brasil. Entretanto as controvérsias sobre o tema escapam aos limites deste trabalho.

4. De fato, nos trinta primeiros anos limitaram-se a enviar expedições exploradoras e guarda-costas, limitando sua ação no território brasileiro à construção de feitorias. Somente a partir de 1530, com a expedição de Martim Afonso de Souza, iniciou-se a fixação e o povoamento da Colônia com escravos, para trabalhar no que os historiadores chamariam de plantation, com o cultivo da cana para a produção de açúcar.

5. Pelo Padroado, o soberano português era o chefe do Estado e da Igreja, simultaneamente. A vigência desse instituto se estendeu pelo Império, sendo extinto somente com a proclamação da República, que separou a Igreja do Estado, em 1889.

6. O fisco real concedia a particulares o direito de arrecadar tributos, mediante antecipação do montante a ser arrecadado. Com isso potencializava inumeráveis abusos, cujas vítimas eram os contribuintes. Depoimentos de testemunhas da época comprovam que a rapinagem fiscal era tamanha, com base na superestima da base de cálculo dos impostos e contribuições, que a chegada dos contratadores em qualquer localidade era suficiente para espalhar o pânico.

7. Esta é uma expressão que nos parece adequada para designar o período que vai da transmigração da família real portuguesa para o Brasil (janeiro de 1808) até o retorno de D. João a Portugal (1821), porque o Brasil passou a ser a sede da Monarquia Portuguesa, tornando-se a metrópole do Reino, e Portugal se transformou em colônia da França. O retorno de D. João I, que chegara ao Brasil como Príncipe Regente, se deu por pressão da Revolução do Porto, cujas “Cortes” – uma espécie de Assembleia Nacional Constituinte – implantariam a monarquia constitucional no Reino Unido.

Daí em diante, no contexto do Escravismo Moderno Semicolonial⁸ e da verdadeira convulsão institucional do Reino Unido e do Império na primeira metade do século XIX, sai de foco a questão educacional e, mais ainda, as relativas às políticas dos meios. O próprio D. Pedro, deixado no país como príncipe regente pelo rei D. João VI, reclamou ao pai que não havia dinheiro nesta parte do Reino Unido.

Mas por que é importante destacar o contexto do Escravismo Moderno Semicolonial e a convulsão por que passou o Reino Unido na ruptura do “Pacto Colonial”? Porque, caso esse contexto não seja bem compreendido, fica difícil entender o porquê do rompimento com Portugal e o porquê do tumultuado I Reinado de D. Pedro I. Em primeiro lugar, com a vinda da família real portuguesa em 1808, fugindo das forças militares de Napoleão Bonaparte sob proteção da esquadra britânica, o então Príncipe Regente D. João compensou seus protetores com a abertura dos portos, quebrando o monopólio comercial que era o principal esteio do pacto colonial entre Brasil e Portugal. Além disso, o deslocamento da nobreza portuguesa para o Brasil, eliminou, segundo Décio Saes (op. cit.), a possibilidade de as elites portuguesas continuarem a desempenhar seu papel no pacto, isto é, a oferecer as concessões legais às elites coloniais para que elas fizessem a extração dual das classes dominadas para alimentar a acumulação (ou os gastos suntuários) das duas classes dominantes, do Brasil e de Portugal.

Já a ruptura política definitiva entre o Brasil e Portugal - que significava mais o rompimento com as “Cortes” constituintes portuguesas, que queriam a recolonização do Brasil - teve um forte estímulo inglês, apesar da aliança luso-britânica. Somente neste contexto tripartite – Inglaterra como formação social hegemônica, Portugal como formação social colonizadora e Brasil enquanto formação social colonizada – é que se pode compreender a ruptura do pacto colonial com o referencial teórico da teoria da crise do materialismo histórico. De fato, se Portugal não esgotara as possibilidades do modo de produção escravista moderno, como explicar a crise e a ruptura do pacto senão pela inserção de Portugal e Brasil no universo mais amplo que incluía a Inglaterra, esta, sim, superando o escravismo moderno pelo capitalismo? Não é por isso que os ingleses passaram a combater o tráfico negreiro?

D. João VI, ao retornar a Portugal, encomendara ao filho que ele, D. Pedro, agora Príncipe Regente desta parte do Reino Unido, proclamasse a independência do Brasil antes que algum aventureiro o fizesse, e ele “não o haveria de trair”. Além disso, as liberdades e vantagens experimentadas pelas elites coloniais a partir da instalação da sede do governo português no Brasil; a possibilidade do tratamento direto com a formação social hegemônica do capitalismo liberal nascente; a fragilidade da monarquia absolutista portuguesa e as ameaças de recolonização pelas “Cortes” acabaram precipitando um movimento *sui generis* de independência, liderado pelo filho do colonizador e com a conseqüente criação de um singular “império” nos trópicos.

8. De 1808 a 1822, o Brasil não foi plenamente uma colônia de Portugal, uma vez que a extinção do monopólio comercial por si só já seria suficiente para mutilar o pacto colonial. No entanto, Portugal e, conseqüentemente o Brasil, caíram na esfera da hegemonia britânica, caracterizando uma colonização incompleta (v. SAES, 1985, p. 96-100).

Portanto, quando da proclamação da Independência, o jovem e impulsivo imperador teve de assumir as dívidas contraídas pela Metrópole com a Inglaterra nos tratados de 1810, além de pagar pesada indenização aos ingleses pelo reconhecimento do novo Estado. Se antes já reclamara com o pai, que o deixara para trás, por ter de cuidar de uma parte do Reino Unido sem recursos, como faria para arcar com tantas e tão vultuosas despesas após a separação? Dada a situação de indigência do Estado recém-criado a primeira constituição outorgada do Império (1824) previa, apenas retoricamente, “a gratuidade da instrução primária a todos os cidadãos” (ROSSINHOLI, 2010).

Retoricamente porque, além da falta de meios mencionada, grande parcela da população era escrava, não se incluindo, portanto, no rol dos cidadãos com direitos sociais subjetivos, o que desobrigava o Estado de atendê-los com educação pública gratuita. Mesmo aprovando a lei de 15 de outubro de 1827, que previa a criação de “Escolas de Primeiras Letras” em todas as cidades, vilas e povoados, nelas implantando o Método Lancaster⁹ (TOBIAS, 1986), D. Pedro I não recebeu qualquer pressão no sentido do financiamento da educação básica.

O Ato Adicional, de 12 de agosto de 1834, cujo sistema a ser implantado aproximava-se do que se poderia chamar de “federalismo educacional”, na realidade apenas legalizou a desobrigação do governo central, atribuindo a responsabilidade da educação pública às províncias. A fragilização do setor público e sua consequente omissão foi abrindo espaço para o processo de privatização da educação brasileira, com forte presença da Igreja Católica. Os jesuítas, inclusive, retornaram ao país e, após 86 anos de sua expulsão, criaram o Colégio do Desterro em Santa Catarina. Em 1867, portanto, depois de mais de um século de sua saída do Reino Português, retornaram à educação também no nordeste, com o Seminário e o Colégio de Pernambuco.

Embora algumas das “reformas” da educação levadas a efeito no II Reinado – a de Luiz Pedreira do Couto Ferraz, de 1854; o projeto de José Paulino Soares de Souza, de 1870; o projeto de João Alfredo de 1871 e, finalmente, a reforma do Ministro Carlos Leôncio de Carvalho, de 1879¹⁰ – contivessem ideias avançadas para a época, na maioria das vezes eram imitações do que se fazia em outros países mais adiantados, e não saíram do papel. Nessas reformas, a questão do financiamento público da educação passou ao largo; e para confirmar essa afirmação basta compulsar os percentuais aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino durante o quase meio século de governo de D. Pedro II:

9. Também conhecido como “Método Mútuo” ou “Método Monitorial” desenvolvido na Inglaterra por Andrew Bell e Joseph Lancaster e que “já vinha sido divulgado no Brasil desde 1808, tornou-se oficial em 1827” (SAVIANI, 2007, p. 128). Baseava-se na monitoria dos alunos mais “adiantados”, que ajudavam o professor com os números alunos mais “atrasados”.

10. Esta reforma “ensejou o famoso parecer-projeto de Rui Barbosa, elaborado em 1882, uma obra monumental abrangendo todos os aspectos da educação, do jardim-de-infância ao ensino superior” (SAVIANI, ob. cit., p. 164), mas, certamente, como os demais documentos de mesmo gênero da época, tinha mais efeito proclamatório e não conseguiu efetivamente transformar objetivamente a realidade educacional

... durante os 49 anos correspondentes ao Segundo Império, entre 1840 e 1888¹¹, a média anual dos recursos financeiros investidos em educação foi de 1,8% do orçamento imperial, destinando-se, para a instrução primária e secundária, a média de 0,47% (SAVIANI, ob. cit., p. 167).

Segundo Décio Saes, há dois acontecimentos que demonstram, emblematicamente, a instalação do Estado Burguês no Brasil:

Os episódios habitualmente conhecidos como a Proclamação da República (1889) e a Assembleia Constituinte (1891) constituíram momentos – ou subetapas – da etapa seguinte: a reorganização, segundo os princípios do burocratismo burguês, do aparelho de Estado (SAES, op. cit., p. 190).

Poder-se-ia acrescentar que a Abolição da Escravidão (Lei Áurea, 13 de maio de 1888) soma-se aos dois episódios citados na liquidação do Estado Escravocrata Moderno Nacional. Em suma, os três acontecimentos constituem marcos cronológicos da mudança da natureza do Estado Brasileiro, que se torna definitivamente burguês e alinhado com o modo de produção capitalista que se implantava no país. Para o equacionamento do financiamento da educação este fato é fundamental pelo menos em dois aspectos (entre outros): primeiramente, o Estado Nacional Burguês defende a responsabilidade pública pela educação, já que o exército proletário precisa ter um mínimo de “cultura burguesa” para introjetar o coletivo artificial traduzido mais explicitamente no nacionalismo, substituindo assim no sistema simbólico dos trabalhadores o coletivo de classe (consciência proletária); em segundo lugar era preciso transformar a massa de ex-escravos em seres humanos “capazes de atos de vontade” para, mais cedo ou mais tarde, participarem como “parte contratante” dos contratos que caracterizam o universo burguês e, mais concretamente o do contrato de trabalho.

Não se pode esquecer também que, proclamada e instalada sob a égide das ideias de Benjamin Constant Botelho de Magalhães - que representava Auguste Comte nos trópicos - a República buscava retirar a educação brasileira do confessionalismo teológico e da especulação metafísica, instaurando o cientificismo positivista. Como se sabe, o pensador francês defendia a superação dos “estados teológico e metafísico” pelo “positivo”, que tinha como missão desenvolver as ciências físicas e experimentais, bem como a Sociologia que, no entanto, era por ele considerada como “Física Social”. Por isso, mesmo rompendo com séculos de concepção educacional “teológica” ou “metafísica”, reestruturando “todo o sistema educacional brasileiro” (TOBIAS, ob. cit., p. 188), Benjamin Constant deu continuidade à tradição das reformas (1891) e “restringiu-se de modo particular ao ensino médio, estando ele sintetizado na reforma do modelar Colégio Pedro II” (*id. ib.*).

11. É bom lembrar que o I Reinado terminou em 1831, com a abdicação de D. Pedro I. Inicia-se, então, o II Reinado, que na sua primeira etapa foi governado pelos regentes, dada a menoridade de D. Pedro de Alcântara, o príncipe herdeiro do trono. Em 1840, embora ainda com menos de 14 anos de idade, o Ato Adicional de 1840 o proclamou legalmente “maior de idade”, podendo assim assumir o trono nesse mesmo ano.

Durante a Primeira República as reformas se sucederam: “Código dos Institutos Oficiais no Ensino Superior e Secundário”, de Epiácio Pessoa (1901); “Lei Orgânica do Ensino Fundamental e Superior na República”, de Rivadávia Correia (1911) e a “Lei Carlos Maximiliano”, de autor homônimo (1915); além da “Reforma Rocha Vaz” (1925), também de autor homônimo, no Governo de Arthur Bernardes, em plena “crise dos anos 20” do século passado.

A partir da segunda década do século XX, a I Guerra Mundial (1914-1928) provocou um turbilhão na correlação de forças econômico-políticas no mundo, gerando a crise do capitalismo, que se aprofundou no período entreguerras (1918-1939), na chamada “Grande Depressão”. Essa crise será “importada” pelo país porque, com uma economia que se baseava na oferta elástica de produtos supérfluos ao mercado internacional e uma demanda reduzida inelástica – por causa dos gastos no conflito que devastou economias as europeias e eliminou ou mutilou a maior parte de sua população produtiva, diminuindo a demanda – o Brasil sofreu com a queda dos preços do café no exterior. Sabe-se também que a “República dos Cafeicultores” garantia os preços do café comprando e estocando os excedentes, mantendo os preços do produto artificialmente e estimulando a expansão cafeeira como se nada estivesse acontecendo. A chamada “crise dos anos 20” nada mais é do que o eco da crise que grassou por todos os países parceiros econômicos do Brasil, mormente a Inglaterra, num país assentado em uma economia de base agrário-exportadora de produtos primários não essenciais – no “País da Sobremesa”, como foi ironicamente apelidado por alguns historiadores.

No entanto, como a história é dialética diminuíram também as possibilidades de importação, seja pela queda da capacidade de compra, seja pela retração da oferta de produtos manufaturados pelos países envolvidos no conflito, e a crise acabou por estimular, a médio prazo, a industrialização e a urbanização da sociedade brasileira, provocando impactos evidentes nas demandas por políticas sociais, mormente pelas educacionais.

As profundas transformações pelas quais passará o país culminarão na denominada “Revolução de 1930”, que poria fim na “República Velha” (1889-1930) e daria início a um novo período, no qual a educação se tornaria, apesar dos limites, mais profissional, mais organicamente integrada, sistematizada e mais pública.

Foi nas décadas de 1920 e 1930 que ocorreram as primeiras tentativas de maior profissionalismo e, conseqüentemente, maior assunção da responsabilidade pública pela educação, levando às iniciativas para a criação de verdadeiros sistemas educacionais regionais: Sampaio Dória, em São Paulo (1920); Lourenço Filho, no Ceará (1923); Anísio Teixeira, na Bahia (1925); Francisco Campos e Mário Casassanta, em Minas Gerais (1927)¹²; Fernando de Azevedo, no Distrito Federal (1928); Carneiro Leão, em Pernambuco (1928), Lisímaco Costa (1928), no Paraná, e José Augusto Bezerra de Menezes, no Rio Grande do Norte (1928).

12. Como era “a vez” dos mineiros na alternância na presidência da “República Café com Leite” (com a potencial candidatura de Antônio Carlos Andrada e Silva), a reforma de Minas Gerais ganhava uma expressão específica, por se constituir numa espécie de “prévia” do que deveria ser realizado no Brasil como um todo, quando o ex-governador se tornasse presidente. Como se sabe, o acordo Minas/São Paulo se esvaiu quando o presidente Washington Luís apoiou Júlio Prestes, preterindo a candidatura de Antônio Carlos de Andrada e Silva. Este acabou sendo um dos fatores de sua derrubada, antes do final do governo e do impedimento da posse Júlio Prestes (vitorioso nas eleições presidenciais) por meio do golpe de 1930, que levou Getúlio Dorneles Vargas ao poder.

Os chamados “pioneiros da educação”, cada um com suas características, mas com o substrato comum dos princípios da “Escola Nova, iniciaram o movimento de renovação, cada um em seu respectivo estado¹³. Pode-se dizer que o “movimento escolanovista”, que ganhara grande expressão nos Estados Unidos com John Dewey (1859-1952) e William Heard Kilpatrick (1871-1965), penetrou no Brasil por meio dos brasileiros que lá estudaram ou se deixaram influenciar pelo pensamento pedagógico daquele país da América do Norte. Como bons representantes das “classes” médias brasileiras, acabaram por traduzir, no campo da educação, uma espécie de ideologia que denominei “tenentismo pedagógico”¹⁴.

Na chamada “Era Vargas” (1930-1954, com o breve intervalo do governo Eurico Gaspar Dutra entre 1946 e 1950), pode-se dizer que a educação brasileira passou por profundas transformações em resposta às demandas do Estado Burguês, que saiu da fase liberal que dominou a Primeira República, passou pelo Capitalismo Monopolista do período entreguerras e chegou ao Capitalismo de Organização¹⁵ do pós II Guerra Mundial (1939-1945). Foi nesse período que se criou o Ministério da Educação e Saúde Pública (14 de novembro de 1930) e as preocupações com o financiamento público da educação tornaram-se mais explícitas. No entanto, apesar da expressiva “Reforma Francisco Campos” – criação do Conselho Nacional de Educação, organização do ensino superior com adoção do regime universitário e organização da Universidade do Rio de Janeiro, todos em 11 de abril de 1931, dentre outras medidas primordialmente voltadas para o ensino secundário – a questão dos meios passava ao largo, repetindo-se, mais uma vez, “teoricamente [e apenas teoricamente], uma grande reforma”, como teria afirmado Maria Thétis Nunes (apud ROMANELLI, 2006, p. 131).

Respondendo à pressão do movimento constitucionalista, que provocara em São Paulo a “Revolução de 1932”, Vargas convocou uma Assembleia Nacional Consti-

13. Jorge Nagle (1974) caracterizou o período como o do “entusiasmo pedagógico” ou do “otimismo pedagógico”, porque os escolanovistas acreditavam numa espécie de messianismo educacional, pelo qual a democratização da educação democratizaria a sociedade.

14. Os tenentes também pregavam reformas para o país com base em um nacionalismo difuso, mas oscilavam, como oscilam ideologicamente os segmentos médios da população – impropriamente denominados “classes médias”. No capitalismo, a pequena burguesia não constitui classe (daí as aspas no termo) porque não tem uma posição claramente definida nesse modo de produção. Em decorrência, desenvolvem uma ideologia oscilante, que varia de acordo com os contextos, ora para a direita, ora para a esquerda. Essa ambiguidade ideológica, que se alterna entre a ideologia das classes dominantes e a das dominadas pode ser percebida claramente nos textos, especialmente no “Manifesto dos Pioneiros de 1932, bem como nos movimentos encetados pelos representantes do pensamento escolanovista. Desenvolvi mais detalhadamente este tema em outro trabalho [ROMÃO, J. E. Palestra proferida no IX Colóquio de Pesquisa sobre Instituições Escolares - “História e Atualidade do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova”, promovido pelos programas de Pós-Graduação em Educação (PPGE-UNINOVE) e Mestrado Profissional em Gestão e Práticas Educacionais (PROGEPE- UNINOVE) em 2013, na Mesa 1, que teve por tema “Educação e Cultura no Manifesto dos Pioneiros”, composta ainda pelos Professores Doutores Célio da Cunha (UNB), Ana Waleska Pollo Campos de Mendonça (PUC-RJ) e Jason Ferreira Mafra (UNINOVE).

15. Essas são as fases do Capitalismo desenvolvidas por Lucien Goldmann (1972, p. 22-25), que considerou a tipologia Capitalismo Mercantil, Capitalismo Industrial e Capitalismo Financeiro como meramente formal, não dando conta das transformações mais profundas por que passou este modo de produção ao longo do século XX.

tuíte que pôs fim ao Governo Provisório (1930-1934) e restaurou o governo constitucional no Brasil, por meio da Constituição de 1934. Com a nova Carta Magna, é restaurada também a vinculação de recursos públicos para a “manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos”, oriundos de 10% da “renda resultante dos impostos” da União e de 20% da mesma renda dos municípios, estados e Distrito Federal (art. 156). Essa vinculação teve vida curta, uma vez que o próprio Vargas a extinguiu com o golpe de 1937, quando anulou a Constituição de 1934 e outorgou uma carta constitucional, implantando um regime autoritário (o “Estado Novo”) que duraria até sua queda, em 1945. A Carta do Estado Novo praticamente desobrigou o Estado de suas responsabilidades educacionais, ficando o dever dos poderes públicos, em todos os níveis de governo, reduzido a atender as demandas de crianças e jovens apenas quando “faltarem recursos necessários à educação em instituições particulares...” (art. 129). Sob a égide do Estado Novo, o ministro da Educação Gustavo Capanema editou uma série de decretos-lei que esfacelaram a possibilidade de um sistema nacional de educação organicamente estruturado em todos os graus de ensino, com uma série de fragmentadas “leis orgânicas”.

Com a redemocratização do país em 1945 logo foi convocada uma Assembleia Nacional Constituinte, que elaborou a nova Constituição Brasileira, promulgada em 1946. Nela, revinculavam-se recursos públicos para o ensino (art. 169):

“Anualmente, a União aplicará nunca menos de dez por cento, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nunca menos de vinte por cento da renda resultante dos impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino”.

Além disso, a nova Constituição, que combinava aspectos liberais com dispositivos de políticas sociais, propunha uma reforma mais profunda e orgânica da educação brasileira, inspirando a mensagem do presidente que foi enviada à Câmara Federal em novembro de 1948. Como é de amplo conhecimento, os debates entre privatistas e os defensores da escola pública prolongaram-se até 20 de dezembro de 1961 (!), quando foi aprovada a Lei n.º 4.024, que criou nossa primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB).

Cabem, aqui, as observações de Otaíza de Oliveira Romanelli:

[...] nenhuma lei, por si só, é capaz de operar transformações profundas, por mais avançada que seja, nem tampouco retardar, também por si só, o ritmo do progresso de uma determinada sociedade, por mais retrógrada que seja. [...] Em primeiro lugar, a eficácia de uma lei está subordinada à sua situação no corpo geral das reformas por acaso levadas a efeito [...] Em segundo lugar, a aplicação de uma lei depende das condições de infraestrutura (sic) existentes. Em terceiro lugar está a adequação dos objetivos e conteúdo da lei às necessidades reais do contexto social a que se destina (op. cit., p. 179).

Poder-se-ia acrescentar que, em uma sociedade burguesa, dominada pelo capitalismo, falar em eficácia de uma norma ou de uma reforma educacional sem a garantia dos meios é fazer proclamação voluntarista, vazia e meramente proclamatória. A simples previsão da vinculação de recursos públicos em uma lei não garante sua concretização mas, pelo menos, restaura a possibilidade de mobilização social, dentro da lei, por seu cumprimento pelas autoridades. Talvez seja essa possibilidade legal que explique porque os investimentos caíram nos períodos de não vinculação ao longo da história da educação brasileira. No entanto, se por um lado garantia parcela de recursos financeiros para a manutenção e desenvolvimento do ensino, a LDB potencializava o esvaziamento de seus efeitos sociais, na medida em que permitia o escoamento dos recursos públicos para as escolas particulares (alínea “c” do art. 95).

O Estado de Direito restaurado em 1945 teve vida curta. Getúlio retorna à presidência em 1950, dentro da legalidade, para consolidar o que denominei, em outro trabalho (ROMÃO, 2001, p. XXV), como “República Populista”, que se estendeu de 1945 a 1964, com o hiato não populista do governo de Dutra (1945-1950).

Interrompido o “pacto populista” pelo golpe militar de 1964 (que implantou a mais longa ditadura do País entre 1964 e 1985), a mobilização estudantil ainda conseguiu, juntamente com outros poucos setores sociais, constituir a oposição democrática ao militarismo durante os quatro primeiros anos do regime militar. No entanto, a partir de 1968 a resistência democrática caiu na clandestinidade, se exilou ou, finalmente, foi sumariamente eliminada. A partir daí a voz estudantil foi praticamente silenciada, seja pela repressão, seja pelo “atendimento” à demanda da pequena burguesia pela educação superior com a reforma universitária de 1968, fundamentada nas doutrinas da Agency for International Development (AID) dos Estados Unidos, consolidada nos conhecidos “Acordos MEC-USAID”. Com base nesses acordos, foi promovida a “Reforma Universitária” por meio da Lei n.º 5.540, de 28 de novembro de 1968. Em agosto de 1971, os generais de plantão em Brasília completaram sua reforma educacional, aprovando a “Lei de Diretrizes e Bases do Ensino de 1.º e 2.º Graus”, mais conhecida como “Lei 5.692”. Como se pode observar, a ideia de integração horizontal e vertical de todos os graus de ensino regulados por uma lei única foi destruída, e o apontamento para um Sistema Nacional de Educação anulado pela própria fragmentação legal. Os militares também “internacionalizaram” a educação, no sentido de entregar a formulação dos fundamentos do “sistema educacional brasileiro” a agências norte-americanas, por meio de programas de “ajuda”¹⁶ internacional ao Brasil. Não foi surpresa para ninguém o fato de não ser estabelecida a vinculação dos meios públicos. Aliás, com sentenciou Romanelli, “a firme preocupação que tem o governo [...] de ‘sintonizar’ o sistema de ensino com os princípios da grande empresa capitalista,

16. Inúmeras pesquisas, no Brasil e no mundo demonstram à exaustão que os “programas de ajuda” são, na realidade, programas de exploração, na medida em que exercem o papel de verdadeiros canais de transferência de recursos financeiros nacionais para os países “doadores” (v. ROMANELLI, ob. cit., p. 198-204).

com vistas à maior eficácia e produtividade” (ib., p. 247), deserdou as escolas públicas explicitamente, chegando a determinar que “as instituições de ensino mantidas pela iniciativa particular merecerão amparo técnico e financeiro do Poder Público, quando suas condições de funcionamento forem julgadas satisfatórias pelos órgãos de fiscalização, e a suplementação de seus recursos se revelar mais econômica para o atendimento do objetivo” (Lei n.º 5.692, art. 45).

Novamente eliminada na legislação outorgada pelos governos militares (1967 e 1969¹⁷), a vinculação dos recursos destinados aos orçamentos educacionais (ministérios, secretarias e órgãos municipais de educação) fez com que eles declinassem sensivelmente no período seguinte: no nível federal eles caíram de 8,69% (1969) para 7,33; 6,78 e 5,62 (respectivamente nos anos subsequentes), despencando mais ainda em 1974 (4,95%) e 1975 (4,31%)¹⁸.

Foi nessa altura que luta “obsessiva” em defesa da educação, como a denominou o próprio Senador João Calmon, procurou ganhar maior efetividade, quando ele apresentou a emenda constitucional (em 25 de maio de 1976) que propunha a restauração da vinculação com elevação dos índices anteriores (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” (cit. por CALMON, 1991, p. 28).

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 (id. ib.).

Porém, o Governo Geisel, por meio de torpedeiros do próprio Ministério da Educação (!) bombardearam o projeto, e ele foi arquivado no Congresso Nacional por falta de quorum. Somente sete anos depois, em primeiro de dezembro de 1983, é que a emenda foi aprovada, sob n.º 24/83. Ainda assim, não entrou imediatamente em vigor, apesar de ser autoaplicável, conforme entendimento do próprio proponente da emenda e do Conselho Federal de Educação, cujo parecer, de 13 de fevereiro de 1984, não deixa margem a dúvidas:

17. Curiosamente, a emenda constitucional n.º 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”.

18. Sem falar que as despesas dos órgãos de segurança implantados nos sistemas educacionais, bem como os programas educacionais de outros ministérios, corriam por conta do orçamento do MEC, ao invés de correrem por conta dos próprios ministérios. Numa palestra proferida pelo professor Murílio de Avellar Hingel à época ficou claro que, não descontados todos esses “pingentes espúrios do orçamento do MEC, restavam menos de 4% para os programas de ensino”.

1º – Os percentuais mínimos de aplicação obrigatória, por força do § 4º do art. 176 da Constituição (acréscimo da emenda Constitucional nº 24/83) referem-se estritamente a despesas com a manutenção e desenvolvimento do ensino, não à totalidade das despesas com Educação.

(...)

4º – A Emenda Constitucional é autoexecutável 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.

5º – 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.

Contudo, 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, op. cit., 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 em orçamento.

Mas não terminava aí a batalha. Nos anos subsequentes, a vinculação voltaria a sofrer ameaças: nove prefeitos paulistas encaminharam ação ao Supremo Tribunal Federal arguindo sua inconstitucionalidade e, no mesmo ano de sua primeira aplicação, elegia-se a Assembleia Nacional Constituinte, na qual a tentativa de manutenção da vinculação sofreu ferrenha resistência do deputado José Serra, autor da disposição que proíbe qualquer vinculação do sistema tributário nacional. Foram necessárias muitas manobras, negociações e pressões para que a educação constituísse exceção desse dispositivo (art. 167, IV).

Apesar de tudo, os militares criaram o salário-educação, sobre o qual serão feitos mais alguns comentários sumários mais adiante.

3. O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO CONTEXTO DA “NOVA REPÚBLICA”

Com o processo de redemocratização do País¹⁹ a partir de 1985, foram necessários mais 3 anos para que ficasse pronta a nova Carta Magna do país, apelidada de “Constituição Cidadã”, pelo deputado Ulisses Guimarães, presidente da Assembleia Nacional Constituinte. Foram necessários mais 12 anos para se retomar a

19. De vez em quando se houve falar da impropriedade do termo “redemocratização”, com base no argumento de que o Brasil nunca foi democrático. Ora, primeiramente, este argumento parece invocar que há o regime democrático perfeito. É claro que, quando se fala em redemocratização, está se falando sobre a restauração do Estado de Direito, com todos os seus limites mas, evidentemente, mais livre do que o Estado de Exceção, em que determinadas pessoas ou segmentos sociais estão acima da lei.

integração vertical e horizontal dos graus de ensino em uma mesma Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1990). No entanto, ao longo de uma década e meia, ela já sofreu tantas emendas que mais parece um “Frankenstein legal”, o que dificulta até mesmo a simples consulta a seus dispositivos. Não se quer, aqui, defender a cristalização da norma, já que o campo da educação é extremamente dinâmico; o que se quer criticar é a perda da organicidade do sistema educacional por causa da fragmentação normativa. Mas isto é tema para uma discussão do Sistema Nacional de Educação, que segundo alguns está “constituído” mas ainda não está “instituído”²⁰, algo que escapa aos limites deste trabalho.

Em suma, até a aprovação e promulgação da Constituição Cidadã (outubro de 1988), uma das grandes lutas dos educadores brasileiros foi a travada pela garantia legal de recursos financeiros para a educação, por meio de vinculação orçamentária. Vale lembrar que em todos os períodos da história do país em que não houve vinculação constitucional de recursos dos orçamentos governamentais destinados à função houve uma significativa queda do financiamento público da educação.

Vale lembrar, também, outro traço contraditório típico da história do financiamento público da educação no Brasil, conforme alertava Melchior:

... ao contrário do que costuma acontecer na maioria dos países, foi durante o período de maior crescimento do PIB 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 (1987, p. 5).

Contraditório porque supõe-se que, em um país no qual todos os partidos, sem exceção, são retoricamente defensores da educação como prioridade, fica difícil entender que nos contextos de “vacas gordas” sejam diminuídos os investimentos em educação.

Na época da realização da Assembleia Nacional Constituinte e, posteriormente, na longa trajetória de negociação e elaboração da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), lutava-se por mais recursos públicos para a educação e sabia-se que, por mais contrárias que fossem à boa técnica legislativa, a vinculação - com suas subvinculações complementares - e a especificação de determinados detalhes sempre foram necessárias nos textos normativos, uma vez que a não vinculação e a generalidade (à espera do bom senso dos governantes, dando prioridade ao que é prioritário em cada contexto) acabaram por induzir quase sempre à desobrigação do Estado, com o conseqüente decréscimo dos investimentos públicos para a manutenção e desenvolvimento do ensino. Assim, a luta dos defensores da escola pública de qualidade e gratuita para todos era travada junto aos legisladores e se voltava para a especificação de determinados dispositivos legais nos textos normativos. Buscava-se determinar, para todos os níveis de governo, clara e compulsoriamente, a obrigação de aplicar percentuais da renda

20. Ver CUNHA et al., 2014.

resultante de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino, sob pena de responsabilização criminal. Ao mesmo tempo, ainda que contra a “boa técnica de redação constitucional”²¹, era necessário estabelecer a não pertinência e, no limite, a proibição de gastos indevida e tradicionalmente debitados nas rubricas educacionais. De maneira geral, uma norma, mormente uma lei maior, como era o caso da Lei de Diretrizes de Bases (LDB), não legisla para o que se deve negar ou proibir, mas para o que deve ser afirmado ou realizado. Portanto, o que se defendia, ainda não fosse de “boa técnica constitucional”, repetimos, era um nível de detalhamento que não deixasse qualquer margem de dúvida sobre a obrigatoriedade da aplicação dos mínimos à função educacional. Dentre esses dispositivos que poderiam ser considerados como indevidamente figurando em um texto de lei maior, cabe destacar:

1. O termo “Educação” teve de ser substituído no texto da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB), uma vez que seu caráter genérico e amplo vinha favorecendo “químicas orçamentário-financeiras” prejudiciais ao setor educacional. Por exemplo, sob a rubrica “Educação” cabia uma série de funções, como “Esporte”, “Cultura” etc.
2. Estabeleceu, também, que “a distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere a universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do plano nacional de educação”, de acordo com a redação dada pela Emenda Constitucional n.º 59, de 2009. Esta disposição foi reiterada na subvinculação datada do artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias:

Art. 60. Até o 14.º (décimo quarto) ano a partir da promulgação desta Emenda Constitucional, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento da educação básica e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação... (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 53, de 2006).

3. Finalmente, proibiu-se a aplicação dos recursos constitucionalmente vinculados em programas suplementares, como o da alimentação e assistência à saúde do escolar (art. 212, § 4.º).

Infelizmente, o carimbo “público” na destinação dos recursos públicos não foi conseguido, e ficou aberta a comporta para seu escoamento para escolas “mantidas” pela iniciativa privada (comunitárias, filantrópicas e confessionais), nos termos do art. 213, do mesmo modo que os recursos do salário-educação poderiam continuar vazando pelo ladrão da “dedução, pelas empresas, com a aplicação realizada no ensino fundamental de seus empregados e dependentes”.

21. Expressão aqui colocada entre aspas porque, no meu juízo, a boa técnica redacional normativa é aquela que responde aos anseios, demandas e interesses de uma sociedade em contextos específicos, e não a que atende às lógicas de uma teoria qualquer.

Além disso, outra fresta agravava a situação: os recursos públicos, em qualquer nível de governo, poderiam (e podem) ser dirigidos aos programas de bolsa de estudos para o ensino fundamental e médio, “quando houver falta de vagas e cursos regulares da rede pública na localidade de residência do educando” (art. 213, § 1.º), contraditando, pelo menos no caso dos municípios, a “atuação prioritária no ensino fundamental e pré-escolar” (art. 211, § 2.º).

Quando se examinam os dispositivos relativos aos direitos educacionais, percebe-se que, ao longo dos anos, o texto constitucional foi sendo aperfeiçoado, como se pode observar no art. 208 da CRFB atualizado pelas emendas a seguir registradas:

- Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:
- I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria; (redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009) (vide Emenda Constitucional nº 59, de 2009)
- II - progressiva universalização do ensino médio gratuito; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)
- III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;
- IV – educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade; (redação dada pela Emenda Constitucional n.º 53, de 2006)
- V – acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;
- VI – oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando;
- VII – atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde. (redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009)
- § 1º – O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo.
- § 2º – O não oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente.
- § 3º – Compete ao Poder Público recensear os educandos no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência à escola (CRFB)²².

No texto original da Constituição vários dispositivos foram se tornando ultrapassados, por força de leis complementares aprovadas posteriormente. Um dos mais evidentes ocorreu, por exemplo, no caso da educação infantil: o artigo 208 estabelecia o dever do Estado em garantir a oferta de educação infantil, por meio do atendimento “em creche e pré-escola às crianças de zero a 6 (seis) anos de ida-

22. Deixei, propositalmente, os textos originais e os das emendas que os modificaram para que o(a) leitor(a) tenha uma ideia da evolução dos direitos educacionais na visão do legislador.

de” (inciso IV). A Emenda Constitucional n.º 53/2006 corrigiu para 5 (cinco) anos de idade, já que a idade mínima para matrícula de crianças fora antecipada para 6 (seis) anos de idade no ensino fundamental, que possui duração total de 9 (nove) anos. Por outro lado, estabelecia também a atuação prioritária dos municípios no ensino fundamental e pré-escolar, deixando de lado as crianças que deveriam ser atendidas nas creches. Finalmente, o inciso VII do artigo 208, determinava o atendimento do educando com programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e saúde limitados aos estudantes do ensino fundamental. Em resumo, nos exemplos dados a educação infantil não aparecia como ensino obrigatório, nem gratuito, além de não ter recursos especificamente vinculados para sua manutenção e desenvolvimento. Entretanto, foi neste nível que as matrículas das redes municipais mais cresceram nos últimos anos, certamente por vários fatores, dentre os quais se pode destacar a maior organização e mobilização das comunidades para que a demanda deste serviço seja atendida pelo poder público, e o fato de as administrações municipais serem mais permeáveis (vulneráveis) às pressões comunitárias diretas. De qualquer modo, aí se encontra, talvez, uma das melhores explicações sobre as reações das autoridades: há mais eficácia na organização social da demanda do que nas vinculações legais. É fato também que o atendimento de crianças na faixa etária da educação infantil constitui melhor bandeira de propaganda de administrações demagógicas do que o compromisso com outros níveis de ensino.

Com todas as deficiências, a “generosidade” financeira da Constituição de 1988 ficou garantida para o setor educacional, graças à luta dos educadores e dos que a eles se aliaram, convencidos de que a solução para os graves problemas brasileiros dependia (e depende) da universalização da educação básica de qualidade no país.

Após a promulgação do texto constitucional, a continuidade da luta dizia respeito à elaboração e aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), na qual poderiam ser corrigidas algumas distorções deixadas no texto da lei maior e, ao mesmo tempo, através da qual se poderia aumentar a pressão pelo cumprimento dos novos dispositivos, porque no Brasil, tradicionalmente, a consagração legal não tem garantido, na maioria das vezes, a efetivação de qualquer direito.

4. FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO CONTEXTO DO PNE (2014-2024)

A Constituição determinou a elaboração de leis complementares - dentre as quais a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) - para regular a educação brasileira. Cabe, porém, destacar as emendas constitucionais que alteraram legalmente o financiamento da educação brasileira. Em primeiro lugar, vale ressaltar que o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias mudou o perfil dos orçamentos públicos, estabelecendo-se a verdadeira prioridade do Ensino Fundamental, com a subvinculação, durante 10 anos, de 50% dos recursos vinculados à função ensino pelo artigo 212. Inicialmente, pretendeu-se interpre-

tar que os 50% seriam calculados sobre a soma de todos os recursos aplicados pelas três instâncias de governo. Ora, interpretado desse modo, o artigo se tornava inócuo, porque os recursos aplicados pelos estados e municípios à função, já ultrapassavam o mínimo subvinculado. Por outro lado, esclarecimentos dos próprios autores do dispositivo revelavam que a subvinculação tinha endereço certo: os recursos da União.

Entretanto, de nada tem adiantado tal clarividência. Na realidade a manobra interpretativa tergiversante já era um sinal da disposição governamental em não cumprir a Constituição neste particular.

Durante as administrações de Fernando Henrique Cardoso, uma outra manobra provocou uma diminuição expressiva dos recursos vinculados: a inibição dos impostos e a expansão das contribuições sociais, sobre as quais não incidiam as vinculações – excetuando-se a do salário-educação. Essa “cultura fiscal” constituiu uma verdadeira contrarreforma fiscal, que anulava a verdadeira reforma fiscal feita na época da Constituinte, em que se descentralizaram os recursos públicos.

Em segundo lugar, a Emenda Constitucional n.º 59, de 11 de novembro de 2009 também merece destaque, especialmente pelas alterações que introduziu no art. 214 da CRFB:

- Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a:
 - I – erradicação do analfabetismo;
 - II – universalização do atendimento escolar;
 - III – melhoria da qualidade do ensino;
 - IV – formação para o trabalho;
 - V – promoção humanística, científica e tecnológica do País.
 - VI – estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto.

Além de ter mudado o caput original do art. 214 da Constituição, que substituiu a “plurianualidade” pela “decenalidade” do Plano Nacional de Educação (PNE) a ser elaborado e explicitou melhor a determinação da instituição do Sistema Nacional de Educação (SNE), introduziu o inciso VI, fundamental para qualquer análise sobre o financiamento da educação no Brasil contemporâneo.

Por um lado, preservada e até ampliada na Constituição de 1988²³, por outro, a vinculação sempre sofreu reiterados ataques, dentre os quais os mais visíveis

23. Sabiamente, 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 da 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, já que sua base de cálculo, por efeito da Reforma Tributária, aumentaria significativamente (informações e esclarecimentos passados em conversas com o autor).

têm sido os atos de “Desvinculação de Recursos da União”, as famosas DRUs. Entre tantas outras conclusões que se podem tirar de um tão resumido histórico das marchas e contramarchas do financiamento público do ensino na legislação brasileira, impõem-se as seguintes:

- a) Os períodos de autoritarismo e os de não vinculação são coincidentes.
- b) Ainda que coincida com períodos de crescimento econômico, a não-vinculação coincide também com os períodos de queda sensível da aplicação efetiva de recursos no setor.
- c) Os adversários da vinculação, seja por quais razões, nunca estão desatentos ou rendidos.

A luta pelos recursos não se resume à garantia de sua vinculação legal, pois mesmo ela sendo vitoriosa ainda paira a ameaça de seu não cumprimento, ora explícito, ora camuflado nas “químicas” das prestações de contas, ora, finalmente, na excessiva tolerância dos tribunais de contas.

Outra fonte de financiamento importante é o salário-educação. Criado pela lei n.º 4.440, de 27 de outubro de 1964, ele tinha (e tem) como objetivo específico “suplementar as despesas públicas com a educação elementar” (art. 1.º). Foi mantido na Constituição de 1988, depois de ferrenha luta dos educadores em sua defesa, diante da ameaça de sua extinção durante a realização da Assembleia Nacional Constituinte. Posteriormente foi regulamentado pelas leis n.º 9.424/96, 9.766/98, Decreto n.º 6003/2006 e Lei n.º 11.457/2007.

As alíquotas para base do cálculo da arrecadação, distribuição e aplicação da receita resultante sofreram, ao longo desse mais de meio século, algumas variações, mas a legislação tem mantido o essencial de sua concepção original. Atualmente “é calculado com base na alíquota de 2,5% sobre o valor total das remunerações pagas ou creditadas pelas empresas, a qualquer título, aos segurados empregados, ressalvadas as exceções legais, e é arrecadada, fiscalizada e cobrada pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, do Ministério da Fazenda (RFB/MF).”²⁴ A gestão desta contribuição social é feita pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), e distribuída da seguinte forma:

1. 90% do arrecadado compõem o montante a ser dividido entre a cota federal, correspondente a 1/3 do montante dos recursos, e cota estadual e municipal, correspondente a 2/3 do montante dos recursos, em favor das secretarias de educação dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, sendo a redistribuição desta última cota entre unidades da Federação que dela são alvo proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação básica das respectivas redes, com matrícula apurada no censo escolar do exercício anterior ao da distribuição;
2. 10% do arrecadado, são aplicados pelo FNDE em programas, projetos e ações voltados para a educação básica.

24. FNDE (2015).

A cota federal tem uma função redistributiva para educação básica dos estados e municípios. É claro que do total arrecadado são deduzidas as despesas operacionais de arrecadação e de gestão para os respectivos órgãos para, depois, se compor o montante mencionado.

O primeiro PNE “Nova República”, mesmo aprovado pela Lei n.º 10.172, de 9 de janeiro de 2001 (portanto, bem antes da referida emenda constitucional), já tivera duração decenal e centrou-se mais nos fundamentos, princípios - nas proclamações, enfim - facilitando seu destino ao “cemitério das leis”. Por mais que seja criticado por sua falta de objetividade entendo que, combinado com o segundo, constitui um bom conjunto.

Em relação ao segundo PNE da “Nova República”, aprovado pela Lei n.º 13.005, fica claro que a longa discussão que atrasou sua aprovação certamente se deveu à objetividade explicitada em 20 metas e 254 estratégias. Estas, por sua vez, determinaram mais claramente direitos, deveres e responsabilidades, além de apresentar um caráter mais “publicizante” e social. Por tudo isso despertou mais conflitos de interesses, o que provocou o atraso na aprovação e o vácuo de mais de três anos sem PNE, conforme determina a Carta Magna.

Apesar do atraso, o novo PNE avança na questão dos meios. Examinemos com mais detalhe seus dispositivos a respeito do financiamento da educação.

A meta 20 determina *ipsis verbis*: “ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto (PIB) do País no 5º (quinto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio”. Em primeiro lugar, a nova norma não fala de “gastos”, nem de “financiamento”, que sugerem, respectivamente, ônus ou “custos”. Fala em “investimento”, o que ajuda na mudança da cultura que acredita que as políticas sociais em geral e, particularmente, a educação, sejam um peso financeiro para a população economicamente ativa. Pode-se dizer que, em países de numerosa juventude (o que pode parecer um peso para seu progresso) o investimento em educação é diretamente proporcional à alavancagem de seu verdadeiro desenvolvimento. Além disso, enquanto o conceito de progresso está adstrito ao universo econômico-financeiro, o de desenvolvimento articula avanço econômico-financeiro com justiça social, portanto, com desenvolvimento humano. Não faz sentido construir um país rico mantendo a maioria de sua população pobre.

Em segundo lugar, a vinculação ao Produto Interno Bruto (PIB) representa um grande salto nas políticas de financiamento público da educação. É claro que esta vinculação não deve ser mistificada, na medida em que ela, por si só, não resolve o problema. Ela tem de ser associada a outros fatores, especialmente à dimensão do PIB e ao número de estudantes a serem atendidos nos diversos graus. Com uma população em idade educacional de cerca de 90 milhões de pessoas numa população global de pouco mais de 200 milhões de habitantes (o que significa quase 50% em idade educacional) os 10% do PIB previstos são, no momento, totalmente insuficientes. Contudo, aplicar mais do que esse montante poderia comprometer o desenvolvimento do país como um todo no período de sua apli-

cação. Para melhor esclarecer esta questão, basta observar que muitos países do chamado “Primeiro Mundo”, como é o caso da Alemanha e do Japão, aplicam menos do que 5% de seus respectivos PIBs em educação. Em compensação, nestes casos os percentuais da população em idade educacional são, respectivamente, 22% e 20%; e seus PIBs são muito superiores ao do Brasil. A esperança está na perspectiva de estabilização e até mesmo de queda da população brasileira nas próximas décadas, além do crescimento da economia brasileira.

Quando se parte para o detalhamento das 12 estratégias, percebe-se que, se cumpridas, teremos significativos avanços na política dos meios e, conseqüentemente, nas políticas educacionais. Vejamos alguns destaques, dado que não posso me alongar mais neste trabalho, cujo objetivo era apenas de chamar a atenção para uma compreensão mínima do financiamento da educação no Brasil, pelos educadores, com o fito de não serem enganados pelos que não são da área e pontificam e decidem, todo o tempo, sobre o destino dos recursos públicos para a educação. Vejamos, portanto, a letra de cada estratégia destacada, para um posterior breve comentário:

- Estratégia 20.3: “destinar à manutenção e desenvolvimento do ensino, em acréscimo aos recursos vinculados nos termos do art. 212 da Constituição Federal, na forma da lei específica, a parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural e outros recursos, com a finalidade de cumprimento da meta prevista no inciso VI do *caput* do art. 214 da Constituição Federal.”

Muito se tem mistificado esta estratégia, pela falsa expectativa gerada pelos *royalties* do petróleo, especialmente com os resultados da exploração do pré-sal²⁵. É bem verdade que a Petrobras saltou de uma média de 42 mil para 492 mil barris/dia no período de 2010 a 2014. Entretanto, segundo os especialistas na área os resultados fiscais dessa exploração não significarão sequer 2% dos 20% previsto ao final do PNE.

- Estratégia 20.5: “desenvolver, por meio do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), estudos e acompanhamento regular dos investimentos e custos por aluno da educação básica e superior pública, em todas as suas etapas e modalidades”.

Somada com a estratégia 20.4, esta prevê a garantia da transparência, controle social e gestão da otimização da gestão financeira, especialmente por meio de monitoramento, avaliação e divulgação de resultados.

- Estratégia 20.6: “no prazo de 2 (dois) anos da vigência deste PNE, será implantado o Custo Aluno-Qualidade inicial (CAoi), referenciado no conjunto de padrões mínimos estabelecidos na legislação educacional e cujo financiamento será calculado com base nos respectivos insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem e será progressivamente reajustado até a implementação plena do Custo Aluno Qualidade – CAO”.

25. O pré-sal é um óleo leve e de excelente qualidade captado em águas ultra profundas. As reservas brasileiras até agora detectadas são imensas.

Juntamente com as estratégias 20.7 e 20.8, esta concretiza uma utopia há muito acalentada pelos educadores. Quando, na década de 80 do século passado, um grupo de educadores defendíamos o Custo-Padrão-Qualidade para o Ensino de 1.º Grau (hoje ensino fundamental), éramos considerados um bando de loucos.²⁶

- Estratégia 20.9: “ regulamentar o parágrafo único do art. 23 e o art. 211 da Constituição Federal, no prazo de 2 (dois) anos, por lei complementar, de forma a estabelecer as normas de cooperação entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, em matéria educacional, e a articulação do sistema nacional de educação em regime de colaboração, com equilíbrio na repartição das responsabilidades e dos recursos e efetivo cumprimento das funções redistributiva e supletiva da União no combate às desigualdades educacionais regionais, com especial atenção às regiões Norte e Nordeste.”

O tão decantado regime de colaboração – às vezes adjetivado como “de cooperação”, ou outros apelidos de mesma natureza – significará um passo gigantesco na cobertura e melhoria da qualidade da educação brasileira, com real combate às desigualdades regionais. Combinada com a Estratégia 20.12, que ratifica a função redistributiva e equalizadora da União, esta estratégia potencializará a superação da rotulação do estudante da escola pública nacional como “municipal”, “estadual”, “distrital” ou “federal”, assim como de estigmas classistas, étnico-raciais, de gênero ou regionais. Ele (ou ela) é um estudante brasileiro que merece um tratamento educacional igualitário até o limite da homogeneização e, ao mesmo tempo, diferente até o limite da desigualdade. Necessitamos almejar sempre a igualdade na diversidade.

- Estratégia 20.11: “aprovar, no prazo de 1 (um) ano, Lei de Responsabilidade Educacional, assegurando padrão de qualidade na educação básica, em cada sistema e rede de ensino, aferida pelo processo de metas de qualidade aferidas por institutos oficiais de avaliação educacionais”.

Esta estratégia pode corrigir os defeitos de uma das mais bem-intencionadas leis que se fez no Brasil e que, com o objetivo de regular e supervisionar a gestão estatal dos recursos públicos, acabou por prejudicar enormemente o setor educacional. De fato, se nas áreas de Educação e Saúde o principal “insumo” (permita-me usar o termo) são os recursos humanos, a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000) tem criado problemas incontornáveis aos gestores públicos, ao estabelecer limites na contratação de pessoal e ao impor os limites de despesas com pessoal em 50% para a União e 60% para estados e municípios.

26. Na mesma época, defendíamos a criação de um “Fundo Nacional da Educação Básica”, chegando a oferecer uma minuta de projeto de lei ao MEC, para ser encaminhada ao Congresso Nacional. Fomos observados com olímpica benevolência, como quem observa um grupo pitoresco de “enfants terribles”.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tem sido levantada a tese de que a vinculação só seria eficiente se fosse estabelecida em relação ao Produto Interno Bruto. É evidente que a riqueza produzida pelo país constitui uma base mais ampla para a incidência de qualquer alíquota vinculadora, na medida em que ela é bem mais significativa do que a receita resultante de impostos, mormente num país em que há tantos sonegadores e tantos incentivos fiscais para os detentores do capital.

Reconhecendo que os recursos financeiros mais significativos para a educação serão sempre os oriundos da fonte “tesouro” do setor público, por meio da garantia de vinculação de percentuais mínimos, os educadores brasileiros, há tempos a incluem entre as suas mais importantes bandeiras de luta. Em todos os tempos, seu embate tem se travado contra os tecnoburocratas de plantão, cujo viés jurídico-economicista não permite admitir que a lógica e a técnica da “boa elaboração orçamentária sejam conspurcadas por qualquer tipo de vinculação”, esquecendo-se de que as políticas públicas devem ser referenciadas às formações sociais e aos contextos específicos. De fato, em tese a vinculação poderia ser considerada desnecessária numa sociedade governada por mandatários que realmente administrassem o Estado em função das prioridades da maioria de sua população. Porém, como no Brasil isso nem sempre acontece, os educadores se veem divididos entre o sentimento de vitória e, ao mesmo tempo, o de constrangimento diante da conquista das vinculações específicas, pois elas são o atestado da falta de seriedade de governantes em relação à educação. Não é demais repetir que, nos períodos em que a legislação desconheceu a vinculação, a destinação de recursos financeiros para a educação declinou sensivelmente.

Convém reiterar também que o grande aliado da educação brasileira neste final de século será o Ministério Público, na medida em que ele exercer seu papel, zelando pelo cumprimento da legislação quanto ao respeito pelos mínimos vinculados à função educação, travestida de função “ensino”. Além dele, a Sociedade Civil organizada terá de manter uma vigília permanente, como deve ocorrer em qualquer regime democrático,

Certamente só iremos nos apresentar no concerto mundial do milênio recém-iniciado como objeto da curiosidade, da exploração, da colonização e da alienação se não declararmos a educação como prioridade efetiva e objetivarmos as prioridades da educação em nosso país de forma sustentada, com uma robusta política de meios. O projeto de nação de qualquer sociedade (dentro da ordem democrática, com solidariedade internacional e equidade interna, especialmente o das que apresentam um perfil demográfico extremamente jovem) há de incluir estrategicamente a educação das crianças e dos jovens como um dos principais instrumentos. Ratificando o já afirmado neste trabalho, o peso que esses segmentos representam hoje sobre a população política e economicamente ativa irá se converter no próprio instrumento de transformação econômica e social.

REFERÊNCIAS

- AMARAL, N. C. *Para compreender o financiamento da educação básica no Brasil*. Brasília: Liber Livro, 2012.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil 1988*. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1988.
- _____. *Lei n.º 13.005, de 25 de junho de 2014 (Aprova Plano Nacional de Educação 2014-2023)*. Brasília: Casa Civil, 2014.
- BUARQUE, C. *Bolsa-Escola: History, theory and utopia*. Trad. Linda Jerome, Brasília: Thesaurus; Liber Livro, 2013.
- CALLEGARI, C. (org.). *O FUNDEB e o financiamento da educação pública no Estado de São Paulo*. 4. ed. at. e amp., São Paulo: Aquariana; IBSA; APEOESP, 2009.
- CALMON, J. *João Calmon*. Brasília: INEP, 1991 (Memória viva da educação brasileira 2).
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional: Texto aprovado na Comissão de Educação, Cultura e Desporto com comentários de Dermeval Saviani e outros*. São Paulo, Cortez/ANDE, 1990.
- CAMPOS, M. R. M.; CARVALHO, M. A. *A Educação nas constituições brasileiras*. Campinas: Pontes 1991.
- CASTRO, J. A. *O impacto do novo texto constitucional no financiamento da educação*. Brasília, 1988 (mimeo.).
- _____. *A repercussão da "Emenda Calmon" no financiamento da educação – 1985/88*. Brasília, s/d (mimeo.).
- _____. Dilemas para o financiamento da educação. In CUNHA, Célio da Cunha et al. (org.). *Sistema Nacional de Educação: diversos olhares 80 anos após o Manifesto*. Brasília: MEC/SASE, 2014, p. 178-196.
- CASTRO, A. D. et al. *Didática para a escola de 1.º e 2.º graus*. 2.ª ed., São Paulo: EDIBELL, 1972.
- CATAÑEDA, T. *Innovations in the financing of education: The case of Chile*. Washington: The World Bank, 1986.
- CENDEC/IPEA. *Alocação de recursos para o ensino público brasileiro*. Brasília: 1988. (Relatório Final do "Seminário sobre Modelos de Alocação de Recursos

tos para o Ensino Público”, realizado pelo CENDEC/IPEA em 27 e 28 de abril de 1988 – mimeo).

CEPAL; UNESCO. *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 1992.

DAVIES, N. *FUNDEB: A redenção da educação básica?* Campinas SP: Autores Associados, 2008 (Col. Polêmicas do Nosso Tempo, 96).

_____. *O FUNDEF e o orçamento da educação: Desvendando a caixa preta*. Campinas SP: Autores Associados, 1999 (Col. Polêmicas do Nosso tempo, 64).

DOWBOR, L. *Aspectos econômicos da educação*. 2. ed., São Paulo: Ática, 1991.

FNDE. *Entendendo o salário educação*. Brasília: MEC/FNDE, 2015. Disponível em <www.fnde.gov.br/financiamento/salario-educacao/salario-educacao-entendendo-o> Acesso em: 31 jul. 2015.

FÓRUM NACIONAL DE EDUCAÇÃO. *Conae 2014: Documento final*. Brasília: MEC, 2014.

FRARE, J. L. Brasil: “O futuro ameaçado”. In: *Nova Escola*, n. 72, dez. 1993, p. 10-19.

GOLDMANN, L. *A criação cultural na sociedade moderna: (Por uma sociologia da totalidade)*. trad. SILVA, R. R. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1972.

INSTITUTO HERBERT LEVY. *Ensino Fundamental & competitividade empresarial*. São Paulo: Imprensa, s/d.

MARTINS, P. S. *FUNDEB, federalismo e regime de colaboração*. Campinas SP: Autores Associados; Brasília: Faculdade de Educação da Universidade de Brasília, 2011 (Coleção Políticas Públicas de Educação).

MEC/SASE. *Planejando a próxima década: Conhecendo as 20 metas do Plano Nacional de Educação*. Brasil: Brasil/MEC/SASE, 2014.

_____. *O Plano Municipal de Educação: Caderno de orientações*. Brasília: Brasil/MEC/ SASE, 2014.

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

MONLEVADE, J.; FERREIRA, E. B. *O FUNDEF e seus pecados capitais: Análise do Fundo, suas implicações positivas e negativas e estratégias de superação de seus limites*. 2. ed., Brasília: Ideia, 1998.

NAGLE, J. *Educação e sociedade na Primeira República*. São Paulo: EPU; EDUSP, 1974.
OLIVEIRA, R. P.; CATANI, A. M. *Constituições estaduais brasileiras e educação*. São Paulo, Cortez, 1993.

PAIVA, O. A. F. *Contradições dos programas de transferência de renda no campo da educação: Suavizando efeitos da barbárie capitalista ou enfrentando a lógica deste mesmo sistema?* Brasília: Liber Livro; Faculdade de Educação da Universidade de Brasília, 2012 (Col. "Políticas Públicas de Educação").

PINTO, J. M. R. *Os recursos para educação no Brasil no contexto das finanças públicas*. Brasília: Plano, 2000.

RAMOS, A. M. P. *O financiamento da educação brasileira no contexto das mudanças pós-90*. Brasília: Plano, 2003.

ROMANELLI, O. *O. História da educação no Brasil (1930-1973)*. 30. ed., Petrópolis, RJ: Vozes, 2006.

ROMÃO, J. E. "Municipalização do Ensino e Salário-educação". In: *Educação e Sociedade*, n. 30, ago./1988, p. 154-161.

_____. "Contextualização: Paulo Freire e o Pacto Populista". In: FREIRE, Paulo. *Educação e atualidade brasileira*. São Paulo: Cortez, Instituto Paulo Freire, 2001 (p. XIII-XLVIII).

ROSSINHOLI, M. *Política de financiamento da educação básica no Brasil: do FUNDEF ao FUNDEB*. Brasília: Liber Livro, 2010.

SAVIANI, D. *História das ideias pedagógicas no Brasil*. Campinas, SP: Autores Associados, 2007.

SOBRINHO, J. A. *Ensino Fundamental: Gastos da União e do MEC em 1991 – tendências*. Brasília: IPEA, 1994 (Texto para Discussão n.º 331).

TOBIAS, J. A. *História da educação brasileira*. 3. ed., São Paulo: IBRASA, 1986.

UNDIME. *Financiamento e orçamento da educação para educadores: Um começo de conversa*. Brasília: UNDIME, 1997 (Cadernos de Educação Municipal).

VELLOSO, J. *Transferências do MEC para o Ensino Básico e índices de equalização*. Brasília: Faculdade de Educação da UNB, 1991 (mimeo.).

_____. "A nova lei de Diretrizes e Bases da Educação e o financiamento do ensino: pontos de partida". In: *Educação e Sociedade*, n. 30, ago. 1988, p. 5-42.